Das Reichsgesetz, betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers,

vom 17. März 1878.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde

bei der Juristischen Fakultät der Universität Leipzig

eingereicht von

Alfred Beerholdt

Referendar in Zittau i. Sa.

Borna-Leipzig

Buchdruckerei Robert Noske

1911.

Meinen Eltern.

Inhaltsverzeichnis.

Seite

I.

Einleitung.

§ 1. Gesetzliche Grundlagen der Stellvertretung des Reichskanzlers 1

II.

Erstes Kapitel.

Die Stellvertretung des Reichskanzlers auf Grund der Reichsverfassung.

§ 2. Begründung der Stellvertretung 13
§ 3. Umfang und Wirkung der Stellvertretung 15
§ 4. Beendigung der Stellvertretung 18

Zweites Kapitel.

Die Stellvertretung des Reichskanzlers auf Grund des Gesetzes v. 17. 3. 1878.

§ 5. Begründung der Stellvertretung 20
§ 6. Umfang der Stellvertretung 24
§ 7. Umfang der Stellvertretung bei den einzelnen Reichsämtern . 35
§ 8. Wirkung der Stellvertretung 40
§ 9. Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers 45
§ 10. Beendigung der Stellvertretung 52

Literaturverzeichnis.

Anschütz, Deutsches Staatsrecht. In Holtzendorffs Enzyklopädie der Rechtswissenschaft, herausgegeben von Kohler, 1904 Bd. 2.

Arndt, Verfassung des Deutschen Reichs. 2. Aufl. 1902.

Arndt, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. In der Enzyklopädie der Rechtswissenschaft, herausgegeben von Dr. Karl Birkmeyer, 1906.

Bauer, Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers. Erlanger Diss. Borna-Leipzig 1908.

Binding, Die rechtliche Stellung des Deutschen Kaisers im heutigen Deutschen Reiche. Dresden 1898.

Esselborn, Ministerverantwortlichkeit in Hessen. In den Annalen des Deutschen Reichs, begründet von Dr. Georg Hirth und Dr. Max v. Seydel 1868, Jahrg. 1906 S. 548 ff.

v. Frisch, Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate. Berlin 1904.

Frormann, Die Beteiligung des Kaisers an der Reichsgesetzgebung. Im Archiv für öffentliches Recht 1886 ff., Bd. 14 1899 S. 45 ff.

Gareis, Allgemeines Staatsrecht. Im Handbuch des öffentlichen Rechts Bd. 1. Erster Halbbd. Freiburg 1883.

v. Gerber, Grundzüge eines System des deutschen Staatsrechts. Leipzig 1865.

Graßmann, Der Reichskanzler und das preußische Staatsministerium. Im Archiv für öffentliches Recht 1895 Bd. 11 S. 331 ff.

Haenel, Studien zum deutschen Staatsrechte. Teil 2. Heft 1: Die organisatorische Entwicklung der Reichsverfassung. 1880. S. 1 ff.

Haenel, Studien zum deutschen Staatsrechte. Teil 2. Heft 1: Die Substitutionsbefugnis des Reichskanzlers. S. 34 ff.

v. Held, Die Verfassung des Deutschen Reichs. Leipzig 1872.

Hensel, Die Stellung des Reichskanzlers nach dem Staatsrechte des Deutschen Reichs. In den Annalen des Deutschen Reichs 1868 ff., Jahrg. 1882 S. 1 ff.

Hirsemenzel, Die Verfassung des Norddeutschen Bundes. 1867.

v. Jagemann, Deutsche Reichsverfassung. Heidelberg 1904.

Jellinek, Regierung und Parlament in Deutschland. Dresden 1909.

Joël, Das Gesetz betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers v. 17. 3. 1878. In den Annalen des Deutschen Reichs 1868 ff., Jahrg. 1878 S. 789 ff.

Joël, Die Substitutionsbefugnis des Reichskanzlers nach deutschem Staatsrecht. In den Annalen des Deutschen Reichs 1868 ff., Jahrg. 1878 S. 402–421.

Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. Bd. 1. 4. Aufl. Leipzig 1902.

Laband, Deutsches Reichsstaatsrecht. 5. Aufl. 1909.

Laband, Die Verkündigungen von Rechtsverordnungen des Bundesrats. Im Archiv für öffentliches Recht 1905 Bd. 18.

v. Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes. 1868.

Mayer, Otto, Deutsches Verwaltungsrecht. 2 Bde. 1895.

Mayer, O., Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen. Im Öffentlichen Recht der Gegenwart Bd. 9. Tübingen 1909.

Meyer, Georg, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 5. Aufl. 1899.

Meyer-Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 6. Aufl. 1905.

v. Mohl, Das deutsche Reichsstaatsrecht. 1873.

Pistorius, Die Staatsgerichtshöfe und die Ministerverantwortlichkeit nach heutigem deutschen Staatsrecht. 1891.

Preuß, Die organische Bedeutung der Art. 15 u. 17 der Reichsverfassung. In der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 1889 Bd. 45 S. 420—449.

v. Rehm, Allgemeine Staatslehren. In Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts. Einleitungsband. Abt. 2. Freiburg 1899.

v. Rehm, Geschichte der Staatsrechtswissenschaft. Im Handbuch des öffentlichen Rechts 1896 Abt. 1.

Reichard, Die Gegenzeichnung und die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers auf rechtsvergleichender Grundlage. Marburg 1907.

Riedel, Reichsverfassungsurkunde von 1871. Nördlingen 1871.

v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reichs. Bd. 1. 2. Aufl. 1876.

Rosenberg, Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers. 1889.

Sauter, Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers. Karlsruhe 1909.

Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. Leipzig 1886.

v. Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich. 2. Aufl. 1897.

v. Seydel, Staatsrechtliche und politische Abhandlungen. Herausgegeben von Karl Krazeisen. Art. 9: Kaiserliche Erlasse und Gegenzeichnung; Art. 10: Der Reichskanzler; Art. 11: Reichsministerien.

v. Seydel, Staatsrechtliche und politische Abhandlungen. Art. 8: Der Deutsche Bundesrat. Neue Folge. 1902.

Smend, Die Stellvertretung des Reichskanzlers. In den Annalen des Deutschen Reichs 1906 Nr. 5 S. 321 ff.

Steinbach, Die rechtliche Stellung des Deutschen Kaisers verglichen mit der des Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika. Leipzig 1903.

Stenographische Berichte des Reichstags 1877/78 nebst Anlagen.

Westerkamp, Über die Reichsverfassung. Hannover 1873.

Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. 2. Aufl. 1895.

I.
Einleitung.

§ 1.

Gesetzliche Grundlagen der Stellvertretung des Reichskanzlers.

Der Monarch, das oberste Willensorgan und der Inhaber der höchsten öffentlichen Gewalt[1]) im Staate, ist durch seine Rechtsstellung vor allen Volksgliedern ausgezeichnet. Das Staatsoberhaupt nimmt nämlich dem Gesetze gegenüber eine Ausnahmestellung ein. Diese tritt um so weniger hervor, je weiter die kulturelle Entwicklung eines Staates vorgeschritten und je ausgebildeter die Staatsform ist. In den Despotien und absoluten Monarchien ist sie besonders ausgeprägt. Im despotisch wie absolutistisch regierten Staate ist dem Monarchen die rechtliche[2]) Möglichkeit gegeben, im Einzelfall gegen das allgemeine Gesetz zu handeln. Er ist nicht an das Gesetz gebunden, das Gesetz ist ihm vielmehr untergeordnet.[3])

Im Gegensatz zu dem Despoten wie dem absoluten Monarchen ist der Präsident einer Republik gleich dem Ober-

---

[1]) Seydel, s. Kaiserliche Erlasse und Gegenzeichnung S. 123.

[2]) Tatsächlich ist in einem entwickelten absoluten Staate die Möglichkeit, ohne Gesetz zu handeln, kaum vorhanden.

[3]) vgl. Rehm, Allgem. Staatslehre S. 17; Steinbach, Die rechtliche Stellung des Deutschen Kaisers verglichen mit der des Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika S. 37.

haupte einer konstitutionellen Monarchie verpflichtet, der Verfassung und dem Gesetze gemäß zu handeln. Gleichwohl befinden auch sie sich in einer privilegierten Stellung, da vor allem ihre persönliche Integrität geschützt ist. So erklären übereinstimmend die Verfassungen der deutschen Monarchien die Person des Monarchen für „heilig und unverletzlich[4]) oder, was gleiche Bedeutung hat, für „unverletzlich“ [5]) und bestimmen damit einesteils einen erhöhten strafrechtlichen[6]) Schutz des Oberhauptes, ferner dessen politische wie rechtliche Unabhängigkeit und Unverantwortlichkeit.[7])

Die verschiedenen Bezeichnungen „Heiligkeit“ und „Unverletzlichkeit“ haben die gleiche rechtliche Bedeutung.[8]) Sie schließen in sich einmal den Schutz der Integrität des Monarchen durch besondere Strafgesetze,[9]) ferner seine Unver-

[4]) So bayr. VU. Titel II § 1; sächs. Verf. § 4; Württemberg § 4; Baden § 5; Hessen Art. 4; Sachsen-Altenburg GG. § 4; Braunschweig NLO. § 3; Oldenburg StGG. Art. 4 § 3; Schwarzburg-Sondershausen LGG. § 8; Schwarzburg-Rudolstadt GG. § 2; Reuß j. L. LG. v. 10. 6. 1856 § 5; Waldeck Verf. § 3; Schaumburg-Lippe Verf. Art. 5.

[5]) vgl. preuß. VU. Art. 43; Bayern Titel II § 1; Sachsen § 4; Württemberg § 4; Baden § 5; Hessen Art. 4; Sachsen-Altenburg GG. § 4; Sachsen-Koburg-Gotha StGG. § 21; Braunschweig NLO. § 3; Oldenburg StGG. Art. 4 § 3; Schwarzburg-Sondershausen LGG. § 4; Schwarzburg-Rudolstadt GG. § 2; Reuß j. L. Gesetz v. 10. 5. 1856 § 5; Waldeck Verf. § 3; Schaumburg-Lippe Art. 5; Reuß ä. L. Verf. § 3.

[6]) vgl. Gerber, Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts S. 71.

[7]) vgl. v. Frisch, Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate S. 7; Dr. Carl Gareis, Allgem. Staatsrecht S. 36; Meyer, Lehrb. des deutschen Staatsrechts S. 227; Meyer-Anschütz, Lehrb. des deutschen Staatsrechts S. 247.

[8]) vgl. Gerber S. 74 Anm. 1.

[9]) StGB. §§ 80, 81, 94, 95, 98, 99.

antwortlichkeit, d. h. die Unmöglichkeit, den Monarchen, der als Träger der Staatsgewalt keiner Gerichtsbarkeit eines anderen Organes unterworfen ist, zur Verantwortung ziehen zu können.

Die Reichsverfassung enthält keine besondere Erwähnung der Unverantwortlichkeit des Kaisers,[10]) bestimmt sie aber indirekt in Art. 17 RV., wonach Anordnungen und Verfügungen des Kaisers zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers bedürfen, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt. In diesen Worten ist sozusagen der Kern der Theorie des konstitutionellen Staatsrechts enthalten. Nach dieser kann der Monarch nicht wegen getroffener gesetzwidriger Anordnungen zur Rechenschaft gezogen werden. Eine notwendige Folge der Legalisierung dieses Prinzips war, daß eine andere Person die Verantwortlichkeit für die Handlungen des Oberhauptes übernehmen mußte. Im Reiche übernimmt sie der Reichskanzler, der sonach die Brücke von dem „unverantwortlichen Träger der Staatsgewalt zu der notwendig verantwortungsvollen Besorgung der Staatsgeschäfte“ bildet.[11])

Der Reichskanzler ist der einzige und alleinige Minister des Kaisers.[12]) Jedem Ressort der Reichsverwaltung ist er

---

[10]) vgl. auch Riedel, Reichsverfassungsurkunde von 1871 S. 28 Jagemann, Deutsche Reichsverfassung S. 111; Westerkamp, Über die Reichsverfassung S. 203.

[11]) vgl. Otto Mayer, Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen, der natürlich vom sächsischen Ministerium spricht (S. 251).

[12]) vgl. Anschütz, Deutsches Staatsrecht S. 452; v. Frisch S. 320; Graßmann, Der Reichskanzler und das preußische Staatsministerium S. 327; v. Jagemann S, 111; Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. 1 S. 352; Georg Meyer S. 621; Mot. z. Stellvertretungsges. S. 459; Riedel S. 36; Smend, Die Stellvertretung des Reichskanzlers S. 321; and. M. ist Binding in den Vorlesungen über deutsches Staatsrecht.

oberster Chef;[13]) neben ihm findet sich kein Kollege, er hat nur Gehilfen oder Stellvertreter.

Die Stellvertretung des Kanzlers wird nur an einer einzigen Stelle der Reichsverfassung erwähnt. Nach Art. 15 Abs. 2 kann er sich durch jedes andere Mitglied des Bundesrats vermöge schriftlicher Substitution im Bundesrat vertreten lassen. Da über den Umfang dieser Vertretungsbefugnis in den wenigen Worten nichts gesagt ist, müssen wir Weiteres aus dem vorausgehenden Abs. 1 des Art. 15 zu schließen suchen. Dieser bestimmt, daß der „Vorsitz im Bundesrate" und die „Leitung der Geschäfte" dem Reichskanzler zusteht, der vom Kaiser zu ernennen ist. Welche Bedeutung hat man nun den Worten „Leitung der Geschäfte" beizumessen? Die herrschende Lehre[14]) behauptet, daß die in Art. 15 RV. dem Kanzler zugewiesene Geschäftsleitung sich lediglich auf die Geschäfte des Bundesrats beziehen kann, während die Gegner[15]) dieser Auffassung ihm die Leitung aller Reichs-

[13]) vgl. Laband Bd. 1 S. 82.

[14]) z. B. Seydel, Komm.; vgl. auch Seydel, Staatsrechtliche und politische Abhandlungen Art. 10: Der Reichskanzler S. 126ff.; Laband, Staatsrecht Bd. 1 S. 356, Deutsches Reichsstaatsrecht S. 85; Meyer-Anschütz, Lehrb. des deutschen Staatsrechts § 135 Note 5; Haenel, Studien zum deutschen Staatsrechte Bd. 2; Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. 1 S. 252; Preuß, Die organische Bedeutung der Art. 15 u. 17 RV. S. 433; Smend S. 323ff.; v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. 1 S. 292; Hiersemenzel, Die Verfassung des Norddeutschen Bundes S. 67; Westerkamp S. 99, 148; Arndt, Verfassung des Deutschen Reiches S. 140; Riedel S. 42; Entsch. d. RG. in Strafs. Bd. 7 S. 387.

[15]) So Joël, Das Gesetz betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers v. 17. 3. 1878 S. 794ff. und die Substitutionsbefugnis des Reichskanzlers nach deutschem Staatsrecht S. 402; Hensel, Die Stellung des

geschäfte zusprechen und damit eine Substitutionsbefugnis in allen diesen Geschäften erteilen.

v. Martitz begründet seine der herrschenden Lehre zuwiderlaufende Ansicht nicht. Sie ergibt sich nur aus folgender kurzen Bemerkung: „Der Norddeutsche Bundesstaat hat eine Teilung der Zentralgewalt eintreten lassen, für gewisse Angelegenheiten ruht sie bei der Gesamtheit der Bundesglieder und findet ihr Organ im Bundesrat; für andere ist sie bei der Präsidialmacht, die sich des Bundeskanzlers als ihres Organes bedient. Betreffs jener hat der Bundeskanzlers das Ehrenrecht des Vorsitzes im Bundesrat, betreffs dieser ist er der oberste Beamte des Bundes, bei dem die Leitung der Geschäfte (Art. 15 RV.) konzentriert ist".

Joël[16]) kommt in seinen Erörterungen zu dem Ergebnis, daß im Art. 15 RV. dem Reichskanzler sowohl der Vorsitz im Bundesrat als auch die Leitung der sämtlichen Reichsgeschäfte beigelegt ist. Abs. 2 des Art. 15 wäre deshalb dahin zu verstehen, daß der Kanzler sich in Leitung aller dieser Reichsgeschäfte (nicht bloß der Geschäfte des Bundesrats) vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen könne.[17]) Die Richtigkeit seiner Ausführungen versucht er aus der Entstehungsgeschichte des Art. 15 nachzuweisen. Die beiden in Betracht kommenden Artikel des 2. preuß. Verfassungsentwurfs v. 15. 12. 1866, der den auf preußische Einladung in Berlin zusammengekommenen Bevollmächtigten der norddeutschen Regierungen

---

Reichskanzlers nach dem Staatsrechte des Deutschen Reiches S. 3ff.; v. Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes S. 48ff.

[16]) vgl. S. 403ff.

[17]) vgl. S. 407.

von Graf Bismarck am 15. 12. 1866 vorgelegt wurde, lauteten folgendermaßen [18]):

Art. 13.

Das Präsidium ernennt den Bundeskanzler, welcher im Bundesrate den Vorsitz führt und die Geschäfte leitet.

Art. 17.

Der Bundeskanzler kann sich in Leitung der Geschäfte durch jedes andere Mitglied des Bundesrats vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen.

Der 2. preuß. Entwurf wurde in den vertraulichen Sitzungen der Konferenz teilweise abgeändert. Obige Artikel wurden aber wörtlich beibehalten und waren auch als Art. 12 u. 16 in dem dem konstituierenden Reichstag von 1867 vorgelegten Entwurf der Verfassung des Norddeutschen Bundes enthalten.[19]) Art. 18 dieses Entwurfes lautete:

Dem Präsidium steht die Ausfertigung und Verkündigung der Bundesgesetze und die Überwachung der Ausführung derselben zu. Die hiernach von dem Präsidium ausgehenden Anordnungen werden im Namen des Bundes erlassen und von dem Bundeskanzler mitunterzeichnet.[20])

Von mehreren zu diesen Artikeln eingebrachten Amendements lautete das des Abg. v. Bennigsen (ähnlich das des Abg. Lasker), dem Art. 12 folgenden Schlußsatz hinzuzufügen:

---

[18]) vgl. Hugo Reichard, Die Gegenzeichnung und die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers auf rechtsvergleichender Grundlage S. 33.

[19]) vgl. Joël S. 404.

[20]) vgl. Stenogr. Ber. des konstituierenden Reichstags 1867, Aktenstück Nr. 10 S. 12 ff.

„Ferner die Vorstände der einzelnen Verwaltungszweige, welche nach Inhalt dieser Verfassung zur Kompetenz des Präsidii gehören“

und zu Art. 16 hinter „Leitung der Geschäfte“ einzufügen „des Bundesrats“.

Abg. Ausfeld beantragte, die Worte „die Geschäfte leitet“ zu ersetzen durch „dessen Geschäfte leitet“.

Im Laufe der Abstimmung zog Lasker sein Amendement zurück. Der Antrag Ausfeld wurde abgelehnt, der Bennigsens angenommen, der ganze Art. 12 in der Fassung des Entwurfs mit dem angenommenen Zusatze Bennigsens jedoch abgelehnt. Bei Beratung des Art. 16 beantragte Abg. Graf Bethusy-Huc, diesen unter Berücksichtigung des Art. 12 der Regierungsvorlage folgendermaßen zu fassen:

„Der Vorsitz im Bundesrate und die Leitung der Geschäfte steht dem Bundeskanzler zu, welcher vom Präsidium zu ernennen ist“.

Der Zusatzantrag Bennigsens, hinter „Leitung der Geschäfte“ einzufügen „des Bundesrates“, wurde abgelehnt, der Art. 16 aber in der vorgeschlagenen Fassung des Grafen Bethusy-Huc angenommen.

Wörtlich wurde dieser Artikel in der unter dem 1. 12. 1870 im Bundesgesetzblatt veröffentlichten Verfassung des Deutschen Bundes festgehalten. Die Reichsverfassung v. 16. 4. 1871 ersetzte die Worte „Bundeskanzler“ durch „Reichskanzler“, „Präsidium“ durch „Kaiser“ und das erste Wort des zweiten Absatzes „derselbe“, das sich grammatikalisch in der neuen Fassung auf den Kaiser beziehen würde, durch „Reichskanzler“.

Endgültig lautet daher in der Reichsverfassung Art. 15

„Der Vorsitz im Bundesrate und die Leitung der Geschäfte steht dem Reichskanzler zu, welcher vom Kaiser zu ernennen ist.

Der Reichskanzler kann sich durch jedes andere Mitglied des Bundesrates vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen".

Joël folgert nun aus dem geschilderten Hergang, gerade durch die Ablehnung der Amendements der Abgg. Ausfeld und Bennigsen, die die Beschränkung der Substitution des Reichskanzlers auf die Leitung der Geschäfte des Bundesrates bezweckten, habe der Reichstag zu erkennen gegeben, daß dem Kanzler die Leitung aller Bundesgeschäfte zustände und er sich folglich auch in Leitung aller dieser Geschäfte vertreten lassen könne.[21])

Gegen die Ausführungen Joëls spricht Verschiedenes. Rein äußerlich muß man nach dem Aufbau der Reichsverfassung, insofern dem Art. 15 unmittelbar mehrere vom Bundesrate handelnde Artikel vorausgehen, dazu kommen, daß sich Art. 15 nur auf die Geschäfte des Bundesrates bezieht. Die Ablehnung des Amendements v. Bennigsens kann man als eine authentische Interpretation der Verfassung nicht ansehen. Die Verhandlungen parlamentarischer Körperschaften gleich den Motiven eines Gesetzes können das Studium einer Gesetzesstelle unterstützen, nicht aber diese interpretieren.

Der Zwiespalt der Meinungen läßt sich aus der Doppelstellung des Reichskanzlers, die er in der Verfassung zugewiesen erhalten hat, erklären. Er ist Bundesratsvorsitzender und Reichsminister. Von der ersten Funktion handelt Art. 15,

---

[21]) vgl. Joël S. 406.

von der zweiten Art. 17 RV. In seiner Eigenschaft als Vorsitzender des Bundesrates ist er Bevollmächtigter des Königs von Preußen, nicht des Deutschen Kaisers. Als Bevollmächtigter des Königs von Preußen muß er die Mitgliedschaft des Bundesrates besitzen. Dieses Erfordernis ergibt sich aus dem Abs. 2 des Art. 15, in dem ihm das Recht gegeben wird, sich durch jedes andere Mitglied des Bundesrates vermöge schriftlicher Substitution vertreten zu lassen, was logischerweise nur dahin verstanden werden kann, daß er selbst schon Mitglied des Bundesrates ist.

Nach der oben geschilderten Entstehungsgeschichte der Art. 15 u. 17 in Verbindung mit der Entwicklung des Kanzleramtes kann es meines Erachtens keinem Zweifel unterliegen, daß Art. 15 sich nur auf die bundesrätlichen Geschäfte bezieht. Der Entwurf kannte nur bundesrätliche, keine reichsministeriellen Geschäfte; die Bezeichnung „Leitung der Geschäfte" konnte sich deshalb auch nur auf den Bundesrat beziehen.[22]) Mit der Ablehnung des vom Abg. v. Bennigsen eingebrachten Amendements wollte der Reichstag wohl nur zum Ausdruck bringen, daß er es für überflüssig hielt, die Tragweite des Art. 15 noch näher zu kennzeichnen. Durchschlagende Beweiskraft hat jedoch die Tatsache, daß man den Erlaß des Stellvertretungsgesetzes v. 17. 3. 1878 für nötig hielt. Denn dieser wäre nicht erforderlich gewesen, wenn sich die Leitung der Geschäfte in Art. 15 auf alle Reichsgeschäfte bezöge, da ja dann eine Substitutionsmöglichkeit des Reichskanzlers auf Grund des Abs. 2 des Art. 15 auch in allen Reichsgeschäften möglich gewesen wäre. Erwähnt mag noch werden die Reichsgerichtsentscheidung Bd. 7 der Strafsachen S. 387. Dort ist

[22]) vgl. Bauer, Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers S. 13; vgl. auch Haenel, Die Substitutionsbefugnis des Reichskanzlers S. 34.

entschieden: „Der Art. 15 bezieht sich auf den Vorsitz im Bundesrate und auf die formelle Leitung der Geschäfte desselben nach Maßgabe der Geschäftsordnung. Auch die Substitutionsbefugnis des Art. 15 Abs. 2 betrifft nur den Vorsitz im Bundesrate".

Außerhalb der Reichsverfassung ist die Stellvertretung des Reichskanzlers im Reichsgesetz v. 17. 3. 1878 geregelt. Anlaß zu diesem Gesetze gab eine Mitteilung des Reichskanzlers Fürst Bismarck an den Reichstag v. 11. 4. 1877, in welcher der Kanzler der genannten Körperschaft mitteilte,[23]) der Kaiser habe ihn beurlaubt und gleichzeitig genehmigt, daß der damalige Präsident des Reichskanzleramtes Hofmann ihn im Umfange der inneren Angelegenheiten des Reichs und Staatssekretär v. Bülow bezüglich der auswärtigen Angelegenheiten vertrete.

In der sich dieser Erklärung anschließenden Debatte wurde lebhaft über die Zulässigkeit einer derartigen Vertretung gestritten. Abg. Windthorst bezeichnete sie als verfassungswidrig. Haenel erklärte sich für deren Zulässigkeit unter den zwei Voraussetzungen, daß der Reichskanzler trotz der Vertretung die ihn nach Art. 17 RV. treffende Verantwortlichkeit beibehielte, und daß die Verantwortlichkeit für die laufenden Geschäfte auf die Stellvertreter nicht übergehen dürfe.[24])

Die Beseitigung der entstandenen Zweifel bezweckte der auf Bismarcks Veranlassung von Preußen im Bundesrate Ende Januar 1878 vorgelegte Gesetzentwurf. Dieser wurde samt

---

[23]) Das Schreiben ist abgedruckt in Nr. 89 der Anlagen zu den Reichstagsverhandlungen von 1877 Bd. 3 S. 314.

[24]) vgl. Stenogr. Ber. 1877 Bd. 1 S. 419, 420, 427.

den vom Bundesrate beschlossenen Motiven dem Reichstage vom Kanzler vorgelegt.[25]) In den Sitzungen v. 5., 8., 9. u. 11. 3. 1878 wurde der Entwurf verhandelt, und der Reichstag nahm ihn unverändert an. Unter dem 17. 3. 1878 ist das Gesetz publiziert worden. Es hat verbindliche Kraft mit dem 4. 3. 1878 erlangt.

Das Gesetz hat folgende vier kurze Paragraphen:

§ 1.

Die zur Gültigkeit der Anordnungen und Verfügungen des Kaisers erforderliche Gegenzeichnung des Reichskanzlers sowie die sonstigen demselben durch die Verfassung und die Gesetze des Reichs übertragenen Obliegenheiten können nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen durch Stellvertreter wahrgenommen werden, die der Kaiser auf Antrag des Reichskanzlers in Fällen der Behinderung desselben ernennt.

§ 2.

Es kann ein Stellvertreter allgemein für den gesamten Umfang der Geschäfte und Obliegenheiten des Reichskanzlers ernannt werden. Auch können für diejenigen einzelnen Amtszweige, die sich in der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reiches befinden, die Vorstände der dem Reichskanzler untergeordneten obersten Reichsbehörden mit der Stellvertretung desselben im ganzen Umfang oder in einzelnen Teilen ihres Geschäftskreises beauftragt werden.

---

[25]) vgl. Nr. 36 der Drucks. der Verhandl. des Reichstages 1878.

§ 3.

Dem Reichskanzler ist vorbehalten, jede Amtshandlung auch während der Dauer einer Stellvertretung selbst vorzunehmen.

§ 4.

Die Bestimmung des Art. 15 RV. wird durch dieses Gesetz nicht berührt.

II.

Erstes Kapitel.

Die Stellvertretung des Reichskanzlers auf Grund der Reichsverfassung.

§ 2.

Begründung der Stellvertretung.

Drei Erfordernisse stellt Art. 15 RV. bezüglich der Anordnung der Substitution des Reichskanzlers auf.

Den Auftrag zur Vertretung erteilt der Reichskanzler. Dieser ist formell nicht an ein Genehmigungsrecht des Kaisers gebunden. Die Substitutionsbefugnis ist ein eigenes verfassungsmäßiges Recht des Kanzlers. Die Wahl der geeigneten Persönlichkeit steht *ihm* zu. In dieser Wahl ist er gleichwohl beschränkt insofern, als die Person des Vertreters in der Gesamtheit einer Körperschaft, des Bundesrates, zu suchen ist.[1]) Denn nur durch jedes *andere* Mitglied des Bundesrates kann sich der Kanzler vertreten lassen. Als Mitglied ist jeder Bundesratsbevollmächtigte anzusehen. Der stellvertretende Bevollmächtigte, der gemäß § 1 rev. GO. von dem einzelnen Bundesglied ernannt werden kann, ist somit zur Vertretung nicht fähig. Den Substituten kann der Reichskanzler zunächst frei aus der Zahl der 17 preußischen Bundesratsbevollmächtigten ernennen. Ist in einer Bundesratssitzung

[1]) vgl. Joël S. 408.

ein preußisches Mitglied nicht anwesend oder sollte der Kanzler aus irgendeinem Grunde einem preußischen Mitgliede den Vorsitz nicht übertragen wollen, so ist er verpflichtet, in erster Linie aus der Zahl der bayerischen Bundesratsbevollmächtigten den Vorsitzenden zu wählen.[2]) Diese Begünstigung vor den übrigen Bundesstaaten wurde Bayern ausdrücklich in Ziff. IX des Schlußprotokolls v. 23. 11. 1870 zuerkannt.[3]) Da die Bestimmungen dieses Schlußprotokolls ebenso verbindlich sind wie die einzelnen Verfassungsartikel selbst, so kann kein Zweifel an der rechtlichen Verpflichtung der Berücksichtigung Bayerns durch den Reichskanzler in diesem Falle bestehen. Macht Bayern von seinem Vorrecht keinen Gebrauch, so ist der Reichskanzler in der Wahl der Person wieder vollständig frei.[4]) Er ist alsdann nicht verpflichtet, seine Wahl etwa zu treffen, daß er nach einer bestimmt vorgeschriebenen Rangordnung, z. B. der Größe der Gliedstaaten, den Vertreter bestimmen müßte.[5]) Er kann z. B. mit Übergehung der größeren Staaten Sachsen, Württemberg, Baden den Bundesratsbevollmächtigten etwa von Reuß j. L. zu seinem Stellvertreter ernennen.

Der Anspruch Bayerns auf den stellvertretenden Vorsitz tritt ein im Falle der Verhinderung oder Weigerung der preußischen Bevollmächtigten.[6]) Smend[7]) vertritt im Gegensatz hierzu die Ansicht, Bayern gebühre ein Recht auf den

---

[2]) Ziff. IX des Schlußprotokolls v. 23. 11. 1870; vgl. auch Hensel S. 59.

[3]) vgl. Joël S. 408.

[4]) vgl. Smend S. 325.

[5]) vgl. Laband Bd. 1 S. 255.

[6]) vgl. Laband Bd. 1 S. 255.

[7]) S. 327.

Vorsitz schon dann, wenn der Reichskanzler und dessen gewöhnlicher Stellvertreter verhindert seien. Tatsächlich hat auch nach ständiger Praxis der Reichskanzler den Vorsitz schon bei Behinderung des Stellvertreters des Kanzlers zugunsten des stimmführenden bayerischen Bevollmächtigten abgetreten, rechtlich verpflichtet war er hierzu jedoch nicht.[8])

Als drittes Erfordernis der gültigen Substitution ist nach Art. 15 Abs. 2 RV. deren Schriftlichkeit anzusehen. Jeder Stellvertreter muß sich durch eine schriftliche Vollmacht des Reichskanzlers ausweisen können, um rechtswirksam an dessen Stelle tätig zu werden. Sollte eine Handlung etwa auf Grund einer nur mündlich erteilten Vollmacht vorgenommen sein, so ist diese ungültig.[9]) Eine Ausnahme hiervon ist in einem einzigen Falle gleichwohl möglich. Dann nämlich kann der Substitut ohne schriftliche Vollmacht rechtsgültig handeln, falls er in einer zunächst unter persönlicher Leitung des Reichskanzlers stehenden Sitzung ernannt worden ist, in dieser Sitzung aber noch den Vorsitz übernimmt.[10])

§ 3.

Umfang und Wirkung der Stellvertretung.

I. Die Stellvertretung des Substituten erstreckt sich so weit, als sie in der Substitutionsurkunde festgestellt ist. Die Rechte des Vertreters können in der Urkunde einzeln aufgezählt, ebenso können bestimmte Geschäfte von der Vertretungsbefugnis ausgeschlossen werden. Ist in der Urkunde eine Beschränkung auf bestimmte Obliegenheiten nicht ent-

---

[8]) vgl. auch v. Jagemann S. 84.

[9]) vgl. Joël S. 409.

[10]) vgl. Seydel, Komm. S. 169.

halten, so gebührt dem Substituten der Vorsitz im Bundesrat und die Leitung seiner Geschäfte. Diese gesamte Tätigkeit des Kanzlers hat auch der bayerische Bevollmächtigte, der zum Vertreter ernannt wird, zu übernehmen, wiewohl im Schlußprotokoll Ziff. IX nur die Vertretung im Vorsitz des Bundesrates ausdrücklich genannt ist. Zu einer solchen extensiven Auslegung gelangt man schon deshalb, weil in der Reichsverfassung nirgends erwähnt ist, wem bei einer Übertragung nur des Vorsitzes im Bundesrate auf den bayerischen Vertreter die Leitung der Geschäfte zustehen würde. Die beiden Begriffe verhalten sich so zueinander, daß „die Leitung der Geschäfte“ als weiterer den „Vorsitz im Bundesrat“ in sich schließt. Die „Leitung der Geschäfte“ erstreckt sich nämlich auch auf die ganze amtliche Tätigkeit des Kanzlers außerhalb der einzelnen Bundesratssitzungen. Unter „Vorsitz im Bundesrat“ ist aber die Amtsbefugnis zu verstehen, die dem Kanzler oder dem Substituten in seiner Eigenschaft als Vorsitzendem eines Kollegiums in der einzelnen Bundesratssitzung zukommt, also die einem jeden Vorsitzenden des Kollegiums zum ordnungsgemäßen Verlauf der Sitzung zuerkannten Befugnisse. Hierher gehören vor allem die Eröffnung, Worterteilung, Leitung der Verhandlung und Schließung der Sitzung.

Wie schon angedeutet, erstreckt sich die Leitung der Geschäfte auf alle bundesrätlichen Geschäfte, nicht nur auf die in den einzelnen Sitzungen notwendigen, sondern auch auf die übrige Tätigkeit, die der Vorsitzende außerhalb der Sitzungen zu erledigen hat.

Die Geschäfte des Bundesrats im einzelnen sind, soweit sie nicht in der Reichsverfassung selbst ihre Regelung finden, in der Geschäftsordnung v. 27. 2. 1871 — ergänzt und ab-

geändert am 26. 4. 1880 und am 31. 1. 1895 — aufgeführt. Einige wichtige Bestimmungen seien hier genannt.

Als Bundesratsvorsitzender hat der Reichskanzler bezw. sein Substitut gemäß § 13 GO. die Sitzungen anzuberaumen und zu eröffnen.[1]) Vor jeder Berufung des Bundesrats hat er die zum Zusammentritt des Bundesrats notwendigen Vorkehrungen zu treffen. Hierzu wird er durch kaiserliche Verordnung besonders beauftragt. An ihn gelangen die Mitteilungen des Reichstages, die Anträge der einzelnen Bundesstaaten sowie alle sonstigen an den Bundesrat gerichteten Eingaben.[2]) Hierbei ist dem Kanzler gestattet, Eingaben, die unzweifelhaft nicht zum Geschäftskreis des Bundesrats gehören, sofort selbst in geeigneter Weise zu erledigen und Beschwerden, aus denen nicht erhellt, daß der gesetzliche Instanzenzug erschöpft ist, zurzeit zurückzuweisen.[3]) Die Angelegenheiten, die zum Geschäftskreise des Bundesrats gehören, hat der Reichskanzler auf die Tagesordnung zu setzen oder einem Bundesratsausschusse zu überweisen. Von der Überweisung ist der Bundesrat in Kenntnis zu setzen. Selbständig, ohne an die Genehmigung des Bundesrats gebunden zu sein, kann er die auf Grund des § 66 Abs. 2 RBG. eingesandten Rekurse unmittelbar dem Ausschusse für Justizwesen überweisen.[4]) Gemäß § 27 GO. hat er die zur Ausführung der Beschlüsse des Bundesrats erforderlichen Verfügungen zu treffen.

II. Die Substitutionsurkunde kann die oben geschilderte Vertretung sachlich wie zeitlich beschränken. Ersteres ge-

---

[1]) vgl. Hensel S. 12; Laband Bd. 1 S. 256.

[2]) vgl. Laband Bd. 1 S. 256; GO. §§ 8, 9.

[3]) vgl. GO. § 9 Abs. 2.

[4]) vgl. GO. § 10; Hensel S. 12.

schieht durch die Ausnahme einzelner Präsidialgeschäfte, letzteres durch Begrenzung der Stellvertretung auf eine oder eine bestimmte Anzahl von Sitzungen.

Die Gültigkeit einer partiellen Stellvertretung scheint Hensel zu bezweifeln,[5]) indem er behauptet, daß alle diejenigen, welche den Reichskanzler im Vorsitze des Bundesrats vertreten, während der Dauer dieses Stellvertretungsverhältnisses diejenigen Befugnisse und Pflichten hätten, welche dem Reichskanzler als Vorsitzenden des Bundesrats zustünden.

Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers dem Bundesrate gegenüber ist die jeden Vorsitzenden eines Kollegiums bezw. jeden Beamten[6]) treffende. Sie hat mit der Ministerverantwortlichkeit im technischen Sinne, auf die später noch eingegangen wird, nichts zu tun.

§ 4.

Beendigung der Stellvertretung.

Die Stellvertretung wird aufgehoben mit der Erreichung des Zweckes, für den sie angeordnet wurde. Zunächst sind

---

[5]) Auch Binding bezweifelt sie, soweit es sich nicht nur um Abgabe des Vorsitzes in einer Sitzung handelt.

[6]) Die Verantwortlichkeit ergibt sich aus dem Wortlaut des Diensteides aller Reichsbeamten. Er wird, soweit nicht durch Reichsgesetz eine andere Bestimmung getroffen ist, in folgender Form geleistet: „Ich N. N. schwöre zu Gott dem Allmächtigen und Allwissenden, daß, nachdem ich zum Beamten des Deutschen Reichs bestellt worden bin, ich in dieser meiner Eigenschaft Seiner Majestät dem Deutschen Kaiser treu und gehorsam sein, die Reichsverfassung und die Gesetze des Reichs beobachten und alle mir vermöge meines Amtes obliegenden Pflichten nach meinem besten Wissen und Gewissen genau erfüllen will, so wahr mir Gott helfe". Vgl. Reichsges. v. 29. 6. 1871 betr. den Diensteid der unmittelbaren Reichsbeamten.

die Angaben der Substitutionsurkunde maßgebend. Ist in ihr die Substitution für eine bestimmte Zeit oder für die Vornahme eines speziell aufgetragenen Geschäfts angeordnet, so verliert der Substitut seine Vertretungsmacht ipso iure mit Ablauf des angeordneten Zeitraums oder mit der Erledigung des aufgetragenen Geschäfts.

Weitere Aufhebungsgründe sind[1]) teils solche, die in der Person des Substituten liegen, so Niederlegung,[2]) Tod, Verlust der Eigenschaft als Bundesratsmitglied, teils solche in der Person des Substituierenden, als Widerruf, Tod, Dienstentlassung und die vorläufige Dienstenthebung.[3])

Der Widerruf durch den Kanzler erfolgt regelmäßig, wie die Anordnung der Vertretung, schriftlich. Ein unbedingtes Erfordernis ist dies jedoch nicht. In der Verfassung ist eine schriftliche Form nicht vorgeschrieben; analog der Bestimmung im Zivilrecht ist deshalb anzunehmen, daß die Vertretung auch mündlich, etwa im Verlaufe einer Sitzung, widerrufen werden kann.

---

[1]) vgl. Joël S. 413, 793.

[2]) vgl. Smend S. 334.

[3]) §§ 25, 125 RBG. (1873).

Zweites Kapitel.

Die Stellvertretung des Reichskanzlers auf Grund des Gesetzes v. 17. 3. 1878.

§ 5.

Begründung der Stellvertretung.

Durch Art. 15 Abs. 2 RV. ist die Vertretung des Reichskanzlers nur hinsichtlich des Vorsitzes im Bundesrate und der Leitung der Bundesratsgeschäfte geregelt.[1]) Die reichsministeriellen Geschäfte wurden zwar schon vor Erlaß des Stellvertretungsgesetzes von dem Reichskanzler unterstellten Beamten[2]) zu seiner Unterstützung teilweise erledigt, doch ohne daß der Kanzler dadurch in seiner Verantwortlichkeit entlastet wurde. Denn diese Vertreter waren zwar dem Reichskanzler für die instruktionsgemäße Ausführung und Besorgung des übertragenen Auftrags verantwortlich,[3]) nicht aber dem Kaiser und Reichstage gegenüber. Vor Erlaß des angeführten Gesetzes stand deshalb auch den genannten Vertretern die Gegenzeichnung der vom Kaiser im Namen des Reichs zu erlassenden Anordnungen und Verfügungen nicht zu. Nach Art. 17 RV. ist die Gegenzeichnung dem Reichskanzler übertragen, und damit ist ihm verfassungsmäßig die Stellung des einzigen

---

[1]) Laband Bd. 1 S. 359; Smend S. 322, 323.

[2]) vgl. z. B. RGBl. 1877 S. 406, 408, 527, 575, 1878 S. 10; Hensel S. 57.

[3]) vgl. Laband Bd. 1 S. 356.

Kaiser und Reich verantwortlichen Reichsministers und die verantwortliche Leitung aller Reichsangelegenheiten, welche in der Regierungsgewalt des Kaisers liegen, zugewiesen.[4]) In Gemäßheit dieser Bestimmung wurde auch die Leitung der einzelnen obersten Reichsbehörden dem Reichskanzler unter seiner Verantwortlichkeit übertragen.

Analog Art. 15 RV. finden sich auch in § 1 des Stellvertretungsgesetzes drei Erfordernisse zur rechtsgültigen Vertretung des Reichskanzlers als Reichsministers normiert. Hiernach steht die Befugnis zur Ernennung des Stellvertreters dem Kaiser zu, der jedoch nur auf Antrag des Reichskanzlers, und zwar lediglich in Fällen der Behinderung von diesem Rechte Gebrauch machen darf. Die Ernennung bedarf als Anordnung des Kaisers gemäß Art. 17 RV. der Gegenzeichnung des Reichskanzlers. Mit dieser Gegenzeichnung geht die Verantwortlichkeit auf den Vertreter über. Das Stellvertretungsgesetz erwähnt zwar dieses Verantwortlichkeitsprinzip des Vertreters nicht, es versteht sich aber von selbst aus der Entstehungsgeschichte des Gesetzes und aus Art. 17 RV. Das Reichsgesetz von 1878 deckt sich im wesentlichen bezüglich der Gegenzeichnung mit den Bestimmungen des preuß. Entwurfes.

In ihm heißt es:

> „Die durch die Verfassung und die Gesetze des Reiches dem Reichskanzler übertragene Leitung in der Verwaltung, Beaufsichtigung und Bearbeitung von Reichsangelegenheiten sowie die zur Gültigkeit von Anordnungen und Verfügungen des Kaisers notwendigen Gegenzeichnungen des Reichskanzlers können durch

---

[4]) vgl. Mot. (1878 2. Sess.) Bd. 3 S. 459 u. 460.

Stellvertreter wahrgenommen werden, welche der Kaiser auf Antrag des Reichskanzlers für Fälle der Behinderung desselben aus anderen Mitgliedern des Bundesrates allgemein oder für einzelne Amtszweige ernennt".

Ein Unterschied zwischen dem Text des preuß. Entwurfes und dem des Gesetzes ist insofern festzustellen, als für den Ausdruck „für Fälle der Behinderung" im Entwurf sich „in Fällen der Behinderung" im Gesetze findet. In der Fassung des Entwurfes war es daher statthaft, für erst künftig eintretende Verhinderungen des Reichskanzlers im voraus schon Stellvertreter zu ernennen, die unter Umständen nie tätig wurden. Wäre der Gesetzentwurf zum Gesetz erhoben worden, so wäre der Stellvertretung der Charakter von etwas nicht nur Vorübergehendem, sondern Dauerndem verliehen worden. Der Gesetzgeber bezweckte aber, in der Stellvertretung eine nur vorübergehende Institution zu schaffen. Daß insbesondere bei der Schaffung der Gesamtvertretung an eine nur vorübergehende Institution gedacht war, ergibt sich aus Äußerungen Bismarcks, der sich bei Beratung des Gesetzes in den Reichstagsverhandlungen entschieden der Einführung eines von ihm so genannten „eisernen" Gesamtvertreters widersetzte,[5]) da bei Festsetzung einer dauernden Institution es sehr leicht zu einer prinzipiellen Meinungsverschiedenheit zwischen ihm und dem Vertreter kommen könne, die unliebsame Weiterungen herbeizuführen geeignet wäre.[6])

Dieser Zweck, eine nur vorübergehende Institution zu schaffen, wurde vollständig erreicht bei dem in § 2 zunächst

---

[5]) vgl. Stenogr. Ber. S. 3 u. 7.

[6]) vgl. Joël S. 765.

genannten, in der Literatur als Generalstellvertreter oder Vizekanzler bezeichneten Stellvertreter, der allgemein für den gesamten Umfang der Geschäfte und Obliegenheiten des Reichskanzlers ernannt wird.

Die Spezialvertretung hat allerdings im Gegensatz zur Generalvertretung die Neigung, eine dauernde zu werden. Die Ursache hiervon ist zu erblicken einmal in der Person des Sondervertreters, der kraft Gesetzes immer der Vorstand einer dem Reichskanzler untergeordneten obersten Reichsbehörde sein muß, ferner in dem Gegenstande der Vertretung. Die Spezialvertretung tritt ein, genau wie die Gesamtvertretung, im Falle der Verhinderung des Kanzlers. Nur wird die einmal erklärte Behinderung des Kanzlers die Neigung haben, sich in eine dauernde zu verwandeln, da anzunehmen ist, daß eine Verminderung der Amtsgeschäfte in dem einzelnen Amtszweige, wo der Kanzler gerade seine Behinderung erklärt hat, bei regelmäßiger Entwicklung des in Frage kommenden Amtszweiges nicht zu erwarten ist.

Als Fälle der Behinderung sind anzusehen Gründe persönlicher und sachlicher Natur. Persönlicher Natur ist z. B. Abwesenheit, Urlaub, Krankheit des Reichskanzlers, sachlicher Natur der stetig sich vergrößernde Geschäftskreis des Kanzlers und damit Überlastung mit Amtsgeschäften sowie Mangel erforderlicher technischer Kenntnisse.

Wie schon oben bemerkt, steht das Ernennungsrecht des Stellvertreters des Kanzlers in seiner Eigenschaft als Reichsminister dem Kaiser zu, im Unterschiede zur Bestimmung des Art. 15 RV., der dieses Recht dem Kanzler beilegt. Das Ernennungsrecht des Kaisers ist jedoch im ersteren Falle nicht vollkommen willkürlich. Er ist an den Antrag des Kanzlers gebunden. Die Initiative liegt also beim Kanzler.

Dieser Rechtszustand wurde gelegentlich der Beratung des Gesetzes von den Gegnern des Gesetzentwurfes als nicht verträglich mit der Souveränität und dem monarchischen Prinzip lebhaft bekämpft. Über die Beibehaltung dieser Bestimmung kam es zu einer namentlichen Abstimmung. Man überschätzte zweifellos damals die Tragweite dieser Bestimmung. Denn ihr Zweck ist ganz allein, den Kanzler zu entlasten. Er nur vermag zur rechten Zeit den erforderlichen Antrag zu stellen und ist so in der Lage, den ordnungsgemäßen Gang der Geschäfte aufrechtzuerhalten. Da außerdem gemäß Art. 17 RV. zu jeder Anordnung des Kaisers eine Gegenzeichnung des Kanzlers erforderlich ist, so muß es, wie Joël [7]) richtig bemerkt, schon vorher zu einer Willenseinigung zwischen Kaiser und Kanzler gekommen sein. Eine rein praktische Erwägung führte also zur erwähnten Bestimmung.

§ 6.

Umfang der Stellvertretung.

In zweifacher Art kann nach dem Gesetz v. 17. 3. 1878 die Stellvertretung des Reichskanzlers in der Leitung der Reichsgeschäfte erfolgen.[1])

I. Gemäß § 2 kann ein Stellvertreter allgemein für den gesamten Umfang der Geschäfte und Obliegenheiten des Reichskanzlers ernannt werden. Für diesen Gesamtvertreter ist die Zuständigkeit gesetzlich festgelegt, eine Einschränkung seiner Befugnisse ist unzulässig.[2]) Insbesondere ist die Aus-

[7]) S. 766.

[1]) vgl. Hensel S. 58; Joël S. 763; Laband Bd. 1 S. 357; Smend S. 328.

[2]) vgl. Smend S. 328.

wahl der Persönlichkeit nicht beschränkt.[3]) Dies kam besonders zum Ausdruck in der Ablehnung des Antrags der Abgg. v. Frankenstein und Windthorst,[4]) welcher im Abs. 1 lautete:

„Der Stellvertreter des Reichskanzlers darf kein Staatsamt in einem der Bundesstaaten bekleiden".[5])

Die Beamtenstellung in einem Bundesstaate ist demnach kein Hindernis für die Befähigung und Anstellungsmöglichkeit des Gesamtvertreters. In der Praxis hat sich allerdings eine Beschränkung insoweit herausgebildet, als der Kaiser, dem das Ernennungsrecht zusteht, da er in einer Person zugleich Deutscher Kaiser und König von Preußen ist, immer einen preußischen Minister wählt und ernennt.

Auch hinsichtlich des Gegenstandes der Vertretung ist eine Beschränkung im Gesetz nicht zu finden.

Die Zuständigkeit des Gesamtvertreters erstreckt sich rechtsnotwendig „allgemein für den gesamten Umfang der Geschäfte und Obliegenheiten des Reichskanzlers". Der Generalstellvertreter hat also vor allem sämtliche formellen Geschäfte der Reichsregierung[6]) zu erledigen. Nach dem erwähnten Wortlaute würden dem Gesamtvertreter auch der Vorsitz im Bundesrate und die Leitung der bundesrätlichen Geschäfte ohne weiteres zustehen. Beide Obliegenheiten sind ihm jedoch durch die in § 4 des angeführten Gesetzes getroffene Bestimmung, daß die Bestimmung des Art. 15 RV. durch das Stellvertretungsgesetz nicht berührt wird, entzogen worden. Damit ist natürlich nicht gesagt, daß der Generalstellvertreter

[3]) vgl. Laband Bd. 1 S. 357.

[4]) vgl. Stenogr. Ber. S. 406.

[5]) vgl. Joël S. 787.

[6]) vgl. Smend S. 328.

überhaupt nicht den Vorsitz im Bundesrate usw. übernehmen könnte, sondern nur, daß die Übernahme dieser Geschäfte an die erschwerende Form des Abs. 2 Art. 15 RV. geknüpft ist. Der Generalvertreter muß, um auch den Vorsitz im Bundesrate übernehmen zu können, einmal Mitglied des Bundesrates [7]) und ferner im Besitze einer schriftlichen Bevollmächtigung des Reichskanzlers sein.

Die staatsrechtliche Stellung des Kanzlers wird durch die gesetzlichen Bestimmungen des Stellvertretungsgesetzes nicht geändert. Sie wird nur vorübergehend von einer anderen Person unter Übergang aller Rechte und Pflichten auf diese Person bekleidet. Die Tätigkeit des Vertreters ist insofern die gleiche wie die des Reichskanzlers.

Der Gesamtvertreter ist allen dritten, insbesondere auswärtigen Staaten gegenüber bei schwebenden Verhandlungen legitimiert, die Rechte des Reichs wahrzunehmen, Verhandlungen zu führen, Verträge zu vereinbaren, Leistungen entgegenzunehmen und zu gewähren.[8])

Dies gilt in staatsrechtlichen wie vermögensrechtlichen Geschäften. Er hat diejenigen kaiserlichen Geschäfte zu erledigen, welche erforderlich sind, um die Tätigkeit des Bundesrates und des Reichstages im Gange zu erhalten, und ihm ist die Vermittlung des Verkehrs zwischen diesen Organen zugewiesen. Da der Reichskanzler, soweit die eigene Verwaltung des Reiches sich erstreckt, ihr oberster, nur dem Kaiser untergebener Chef und Leiter ist, so ist es auch der Generalstellvertreter. Soweit das Recht der Einzelstaaten auf Selbstverwaltung reicht, liegt ihm, wie dem Reichskanzler,

---

[7]) vgl. Smend S. 329.

[8]) vgl. Laband Bd. 1 S. 353.

diejenige Tätigkeit ob, welche zur Überwachung der Ausführung der Reichsgesetze erforderlich ist.[9]) Es liegt ihm sonach die Tätigkeit in dem Umfange ob, die dem Reichskanzler gemäß Art. 17 RV. zusteht.

II. Spezialvertreter können für diejenigen einzelnen Amtszweige, die sich in der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reiches befinden, ernannt werden, und zwar im ganzen Umfang oder in einzelnen Teilen ihres Geschäftskreises. Die Spezialvertretung kann neben einer Gesamtvertretung bei persönlicher Hinderung des Kanzlers erfolgen, auch für die Zeit, während der der Reichskanzler selbst in Tätigkeit ist, um ihm eine Entlastung von Geschäften zu ermöglichen.[10])

In zweifacher Hinsicht erleidet die Spezialvertretung eine Beschränkung,[11]) persönlich insofern nur die Vorstände der dem Reichskanzler untergeordneten obersten Reichsbehörden mit der Stellvertretung betraut werden dürfen, sachlich insofern als nur bei den Amtszweigen, die sich in der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reiches befinden, die Vertretung zulässig ist. Da die in Betracht kommende Behörde hiernach eine Verwaltungsbehörde sein muß, so scheiden von vornherein aus die richterlichen Reichsbehörden und der Rechnungshof des Deutschen Reiches, die keine Verwaltungstätigkeit in diesem Sinne ausüben.[12]) Als dem Reichskanzler nicht untergeordnete Behörde fällt außerhalb des Rahmens der Betrachtung die Reichsschuldenkommission, die Reichs-

---

[9]) Laband S. 84 und RV. Art. 4.

[10]) vgl. Hensel S. 58.

[11]) vgl. Meyer S. 418; Meyer-Anschütz S. 462.

[12]) Smend S. 330.

schuldenverwaltung und die Verwaltung des Reichsinvalidenfonds.[13]) Die beiden letzten Behörden unterliegen der oberen Leitung des Reichskanzlers nur insoweit, als dies mit der ihr nach § 12 des Gesetzes v. 23. 5. 1873 beigelegten Unabhängigkeit vereinbar ist.[14]) Ferner kommt eine Vertretung des Kanzlers nicht in Betracht bezüglich des Reichsbankdirektoriums, da die Spezialbestimmung des Bankgesetzes v. 14. 3. 1875 §§ 21, 27 Abs. 2 durch das Stellvertretungsgesetz nach der Regel lex generalis non derogat legi speciali priori nicht aufgehoben worden ist.[15])

Da dem Reiche über die in Art. 4 RV. aufgeführten Angelegenheiten nur die Beaufsichtigung und die Gesetzgebung zusteht, den Einzelstaaten aber die Verwaltung, so ergeben auch diese Angelegenheiten sich als ungeeignet für eine Spezialvertretung mit Ausnahme der Gebiete, auf denen das Reich auch Verwaltungsbefugnisse besitzt. Hierzu sind z. B. zu rechnen die Gebiete des Post- und Telegraphen-, Eisenbahn-, Marine- und Patentwesens. Die Beschränkung bezüglich des Gegenstandes ist seitens des Bundesrates in das Gesetz eingefügt worden.[16]) Der von Preußen im Bundesrate Ende Januar 1878 eingebrachte Gesetzentwurf, mit schriftlichen Motiven versehen, enthielt nur die Bestimmung, daß die Stellvertreter allgemein oder für einzelne Amtszweige ernannt werden sollten.

Die Gründe des Bundesrates für die Beschränkung der Stellvertretung auf die Amtszweige, die sich in der eigenen

---

[13]) vgl. Bauer S. 45; Smend S. 332.

[14]) vgl. Laband Bd. 1 S. 379.

[15]) vgl. Laband Bd. 1 S. 358; Smend S. 330; and. A. Joël S. 783/84.

[16]) vgl. Joël S. 766.

und unmittelbaren Verwaltung des Reiches befinden, waren nach Joël folgende[17]):

1. Es sollte hiernach verhindert werden, daß die Aufsichtsbefugnisse des Reiches durch Ressortminister der Einzelstaaten (insbesondere Preußens) als Stellvertreter des Kanzlers ausgeübt würden, da es für den Minister eines einzelnen Bundesstaates unmöglich sei, die häufig kollidierenden Interessen des Heimatsstaates und der übrigen Staaten in gleich gerechter und billiger Weise zu befriedigen.

2. Es sollte hierdurch bewirkt werden, daß die Aufsichtsbefugnisse des Reiches nicht bloß von dem mehr technischen Standpunkte eines Ressortchefs gehandhabt würden, sondern von einem höheren politischen Standpunkte aus, welcher die Erhaltung gedeihlicher Verhältnisse zwischen den einzelnen Bundesstaaten sich zum Ziele setzt.[18])

Es wird also mit anderen Worten bei jener Bestimmung des Gesetzes die Fernhaltung des „Landes- und Ressortpartikularismus von der Reichsverwaltung“[19]) erstrebt.

Hiermit ergeben sich als zur Spezialvertretung geeignet nur die Amtszweige, deren Verwaltung das Reich selbst ganz oder teilweise führt. „Die eigene und unmittelbare Verwaltung des Reiches findet ihr natürliches Gebiet in den Verwaltungsangelegenheiten, die in der positivrechtlichen Gestaltung, die sie gefunden haben, ihrer Natur nach außerhalb und über der Rechts- und Machtsphäre des Einzelstaates liegen. Dahin gehören insbesondere die Verwaltung der völkerrechtlichen Befugnisse des Reiches als Gesamtmacht, seine Finanz-

[17]) S. 767/68.

[18]) vgl. besonders die Rechte des sächsischen Staatsministers v. Nostiz-Wallwitz S. 391.

[19]) vgl. Joël S. 767.

wirtschaft, soweit sie die Verwaltung der ihm zufließenden Einnahmen und Ausgaben und des ihm zustehenden Vermögens betrifft, die Ausübung der Dienstgewalt über seine Behörden, die Friedensbewahrung unter den Einzelstaaten.

Allein das positive Recht hat die vollziehende Gewalt des Reiches über dieses Gebiet hinaus erstreckt. Sie greift in einer ganzen Reihe von Anwendungsfällen auch auf solchen Verwaltungszweigen Platz, deren Vollziehung sich im Innern, also innerhalb des Machtbereichs des Einzelstaates, entwickelt. Dadurch aber gerade geschieht es, daß die Zwischenstellung, die den Einzelstaaten zwischen dem Reiche und zwischen ihren Behörden, Selbstverwaltungkörpern und Untertanen grundsätzlich zusteht, in eigentümlicher und besonderer Weise durchbrochen wird.“ [20])

Über den Umfang der Spezialvertretung bezüglich der Amtszweige, bei denen die Verwaltung zwischen dem Reiche und den Einzelstaaten geteilt ist, kann man aus dem Wortlaute des Gesetzes eine klare Antwort nicht ableiten.[21]) Die Motive äußerten sich dahin, daß das Gesetz jene Amtszweige, bei welchen es sich in der Hauptsache nicht um eine Verwaltung des Reiches handle, sondern der Schwerpunkt in dem Recht der Aufsicht und Gesetzgebung liege, ausschließe und sich darauf beschränke, eine solche Stellvertretung zuzulassen bezüglich der in der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reiches befindlichen Amtszweige.[22])

Durch diese recht unklare Ausdrucksweise des Entwurfs wird der Wortlaut des Gesetzes noch verdunkelt. Der Ge-

---

[20]) vgl. z. B. Postverwaltung gegenüber Bayern und Württemberg; Haenel S. S. 324, 325.

[21]) vgl. Joël S. 769.

[22]) vgl. Mot.; Smend S. 331; Joël S. 767.

setzestext schließt eine Spezialvertretung überall da aus, wo es sich nicht um eine Verwaltungstätigkeit des Reiches handelt, die Motive verbieten eine Stellvertretung überall da, wo es sich entweder ausschließlich um Gesetzgebungs- und Aufsichtsrechte des Reiches handelt oder wo doch wenigstens letztere die Verwaltungsgeschäfte an Umfang übersteigen.

Fraglich ist, ob die Vertretung nur insoweit zulässig ist, als wirklich Verwaltungsgeschäfte in Betracht kommen, oder ob sie sich auch auf den ganzen Umfang des Geschäftszweiges der Behörde mit überwiegender Verwaltungstätigkeit erstreckt mit Einschluß der Aufsichts- und Gesetzgebungsbefugnisse.

Beide Ansichten sind bei der Beratung des Gesetzes von Reichstagsabgeordneten vertreten worden. Letztere Ansicht, die den Begriff weiter faßt, vertraten Abg. Lasker,[23]) v. Bennigsen[24]) und der sächsische Bundesratsbevollmächtigte v. Nostiz-Wallwitz.[25]) v. Nostiz-Wallwitz erklärte sich mit der Ansicht Bennigsens einverstanden, ohne daß aus der Mitte der Bundesratsvertreter ein Widerspruch erhoben worden wäre. Es scheint demnach die damalige Meinung der Gesetzesfaktoren die gewesen zu sein, daß auch in einem mit vorwiegend dem Reiche eigener Verwaltung ausgestatteten Amtszweige die Spezialvertretung sich nur auf diese Verwaltungstätigkeit in dem betreffenden Amtszweige erstrecken dürfe.[26]) Als Amtszweig, der zur Spezialvertretung geeignet ist, sind in den Motiven die Finanzen des Reiches erwähnt,[27])

---

[23]) vgl. S. 388.

[24]) vgl. S. 332.

[25]) vgl. S. 391.

[26]) And. A. Joël S. 768/69.

[27]) vgl. Joël S. 768; Smend S. 331.

„soweit sie sich in seiner ausschließlichen Verwaltung befinden". Aus dieser Bemerkung folgt, daß selbst bei einem Amtszweige, in dem die eigene Verwaltung zweifellos nicht überwiegt, eine Spezialvertretung zulässig ist. Freilich nur auf dem Verwaltungsgebiete, das dem Reichskanzler bezw. der Verwaltung des Reiches untersteht. Es ist übrigens nicht erforderlich, daß die durch die Stellvertreter zu erledigenden Geschäfte des Reichskanzlers ausschließlich Verwaltungsgeschäfte sind. Sie müssen nur zu ihrem schließlichen Endzwecke, wie Joël[28]) richtig bemerkt, eigene Verwaltungstätigkeit des Reiches haben. Nach der Reichsverfassung hat der Reichskanzler sogar bei der Entstehung von Gesetzen mitzuwirken, insofern er die vom Bundesrate beschlossenen Gesetzesvorlagen dem Reichstage vorzulegen hat (Art. 16) und die vom Kaiser verkündeten Gesetze behufs ihrer gültigen Entstehung publizieren muß. Die Generalstellvertretung ist hierbei zulässig.

III. Auch bezüglich der Person unterliegen die Spezialstellvertreter einer Beschränkung. Nach dem Wortlaut des Gesetzes können hierzu ernannt werden die Vorstände der dem Reichskanzler untergeordneten obersten Reichsbehörden. Wie schon oben erwähnt, hielten die Motive diese Beschränkung „aus dem Reichsgedanken an sich sowie im Interesse der Stabilität der Geschäftsleitung innerhalb der betreffenden Ressorts für notwendig". Reichsbehörden sind diejenigen Behörden, welche Angelegenheiten des Reiches besorgen und ihre Befugnisse von Organen des Reiches ableiten.[29]) Sie

[28]) S. 770.

[29]) vgl. Meyer S. 414; ähnlich Laband Bd. 1 S. 340: „Reichsbehörden sind die Behörden, welche Geschäfte des Reichs führen und ihre Autorität unmittelbar von der Reichsgewalt ableiten"; vgl. auch Meyer-Anschütz S. 458.

sind zum größten Teil reine Zentralbehörden, da nur auf wenigen Gebieten das Reich eine eigene Verwaltung besitzt. Das im Reichsgesetzblatt 1874 S. 136 gegebene Verzeichnis der obersten Reichsbehörden[30]) ist heute nicht mehr maßgebend.

Damit der Vorstand einer Reichsbehörde Stellvertreter sein kann, müssen noch zwei Voraussetzungen erfüllt sein:

1. Ein Subordinationsverhältnis der Behörde zum Reichskanzler muß vorliegen, insofern dem Kanzler ein vollkommen freies Bestimmungsrecht bezüglich des Geschäftskreises und der Obliegenheiten der Behörde zusteht.

2. Diese untergeordnete Behörde muß oberste Reichsbehörde sein, mit anderen Worten, sie muß dem Reichskanzler unmittelbar untergeordnet sein.

Als Spezialvertreter des Reichskanzlers bleiben deshalb die Vorstände folgender Behörden als mögliche Vertreter übrig[31]):

1. Reichsamt des Innern. Es ist die Behörde, zu deren Geschäftskreis alle die Angelegenheiten gehören, für deren Bearbeitung nicht spezielle Behörden errichtet worden sind.[32])

2. Das Auswärtige Amt.[33]) Es zerfällt in drei Abteilungen, die politische, handelspolitische und die Abteilungen für die staats- und die zivilrechtlichen Geschäfte.[34])

3. Das Marineamt, das 1872 an die Stelle des preußischen Marineministeriums getreten ist.[35])

---

[30]) vgl. auch Joël S. 770.

[31]) vgl. Laband Bd. 1 S. 358; Joël S. 771; Smend S. 332; Meyer S. 418; Meyer-Anschütz S. 467 ff.

[32]) vgl. Meyer S. 422; Laband S. 86; Meyer-Anschütz S. 467.

[33]) vgl. Laband Bd. 1 S. 368.

[34]) vgl. Meyer S. 421; Laband S. 87; Meyer-Anschütz S. 467.

[35]) Laband S. 89; Meyer S. 423; Meyer-Anschütz S. 467.

4. Das Reichspostamt. Es wurde geschaffen durch den Erlaß v. 22. 12. 1875.[36]) Die Benennung beruht auf dem Erlaß v. 23. 2. 1880.[37])

5. Das Reichsjustizamt. Es besteht seit dem 1. 1. 1877 kraft Gesetzes v. 23. 12. 1876.[38])

6. Das Reichseisenbahnamt für die Verwaltung der Reichseisenbahnen. Geschaffen durch kaiserliche Verordnung v. 27. 5. 1878, kam es durch die Verordnung v. 14. 7. 1879 in Personalunion mit dem preußischen Ministerium der öffentlichen Arbeiten.

7. Das Reichsschatzamt. Es trat durch kaiserliche Verordnung v. 14. 7. 1879 an Stelle der Finanzabteilung des Reichskanzleramts[39]) und bildet die oberste Finanzbehörde des Reiches.

8. Das Reichskolonialamt. Es wurde durch Erlaß v. 17. 5. 1907 als selbständiges Reichsamt unter der Benennung „Reichskolonialamt“ durch Abzweigung aus dem Auswärtigen Amte geschaffen.[40])

---

[36]) vgl. RGBl. 1875 S. 318—322; Laband S. 87; Meyer S. 423; Meyer-Anschütz S. 468.

[37]) RGBl. S. 25; Laband S. 89.

[38]) vgl. Laband S. 89; Meyer S. 423; Meyer-Anschütz S. 468.

[39]) vgl. RGBl. 1879 S. 196.

[40]) vgl. RGBl. Nr. 22 1907 S. 239: Ich bestimme hiermit, daß die bisher mit dem Auswärtigen Amte verbundene Kolonialabteilung nebst dem Oberkommando der Schutztruppen fortan eine besondere, dem Reichskanzler unmittelbar unterstellte Zentralbehörde unter der Benennung „Reichskolonialamt“ bildet.

§ 7.

Die Stellvertretung bei den einzelnen Reichsämtern.

In der folgenden Erörterung soll die Zulässigkeit der Vertretung bei den einzelnen angeführten Reichsämtern näher untersucht werden.[1])

I. Das Reichsamt des Innern zerfällt in vier Abteilungen. Zu dem Geschäftskreis der Abt. I gehören die auf den Bundesrat, den Reichstag und die Reichstagswahlen bezüglichen Geschäfte, die allgemeinen Angelegenheiten der Reichsbehörden und der Reichsbeamten, die Preß-, Vereins- und Fremdenpolizei, das Paßwesen, die Freizügigkeitssachen und das Armenwesen, Staatsangehörigkeitssachen, die Unterstützung von wissenschaftlichen Unternehmungen, Schulangelegenheiten sowie alle diejenigen Angelegenheiten des Reiches, für deren Bearbeitung nicht besondere Behörden bestellt sind.

Unter Abt. II fallen die Kranken-, Unfall-, Invaliditäts- und Altersversicherung, Arbeiterschutz, Sonntagsruhe, Wohlfahrtseinrichtungen, die Verhältnisse des Arbeitsmarktes und sonstige Fragen der Sozialpolitik. Ihr unterstehen auch die gewerblichen Angelegenheiten einschließlich des Versicherungswesens, des Genossenschafts-, Aktien- und Hypothekenbankwesens.

In der Abt. III werden das Medizinal- und Veterinärwesen, die land- und forstwirtschaftliche Biologie, die Angelegenheiten des geistigen Eigentums, der Patente, des Modell-, Muster- und Markenschutzes, die See- und Binnenschiffahrt, Verwaltung des Kaiser-Wilhelms-Kanals, das Auswanderungswesen, die

---

[1]) vgl. auch Arndt, Staatsrecht S. 681 ff.

See- und Binnenfischerei sowie das Maß- und Gewichtswesen bearbeitet.

Der Abt. IV unterstehen das Bank- und das Börsenwesen, die Handelspolitik und die sonstigen Handelssachen, die wirtschaftlichen Fragen des Ackerbaues und der Industrie, das Zoll- und Steuerwesen, die allgemeine Statistik und die Statistik des Warenverkehrs mit dem Auslande.

Trotz des großen Umfangs dieser Behörde nimmt die eigene Verwaltung des Reiches nur einen kleinen Raum in ihr ein. Bei den meisten einzelnen Amtszweigen ist die Verwaltung entweder vollständig oder doch zum größeren Teil den Einzelstaaten überlassen. Dem Reiche steht sie allein zu auf dem Gebiete des Patentwesens, der Statistik und der Verwaltung des Nordostseekanals. Bei diesen Amtszweigen kann deshalb die Stellvertretung dem Staatssekretär des Innern übertragen werden, während sie bei jenen ausgeschlossen ist.

II. Durch die Art. 11 u. 56 RV. sind die auswärtigen Angelegenheiten der unmittelbaren Reichsverwaltung unterstellt. Unter dem Auswärtigen Amte stehen insbesondere die Gesandten und Konsuln des Deutschen Reiches. Der Kaiser stellt die Konsuln an (Art. 56). Die ausschließliche Verwaltung des Reiches ist besonders in Art. 56 Abs. 2 geregelt. Hiernach ist es den Einzelstaaten untersagt, in dem Amtsbezirke der deutschen Konsuln neue Landeskonsulate zu errichten, „da die deutschen Konsuln für die in ihrem Bezirke nicht vertretenen Bundesstaaten die Funktionen eines Landeskonsuls ausüben".

Die Spezialvertretung für diesen ganzen Amtszweig ist zulässig. Vertreter ist der Staatssekretär des Auswärtigen Amts.

III. Die Kriegsmarine des Reiches ist eine einheitliche

unter dem Oberbefehl des Kaisers.[2]) Die Verwaltung wird allein vom Reiche geführt. Organisation und Zusammensetzung der Marine liegt in den Händen des Kaisers. Ein Eingreifen der Einzelstaaten ist vollkommen ausgeschlossen. Der Aufwand für die Kriegsmarine wird aus der Reichskasse bestritten.

Im ganzen Umfang dieses Amtszweiges ist die Stellvertretung durch den Staatssekretär des Reichsmarineamts statthaft.

IV. Das Reichspostamt verwaltet das gesamte Post- und Telegraphenwesen, das als einheitliche Staatsverkehrsanstalt eingerichtet ist.[3]) Die oberste Leitung gebührt dem Kaiser.[4])

Der Staatssekretär des Reichspostamtes ist zur Spezialvertretung berechtigt.

Dieser für das Post- und Telegraphenwesen im allgemeinen geltende Grundsatz wird durchbrochen durch folgende zwei verfassungsrechtliche Bestimmungen:

1. Die oberen Post- und Telegraphenbeamten, z. B. Direktoren, Räte, Oberinspektoren, ferner die Post- und Telegraphenbeamten, welche zur Wahrnehmung des Aufsichts- usw. Dienstes in den einzelnen Bezirken bestimmt sind, z. B. Inspektoren, Kontrolleure, werden für das ganze Gebiet des Deutschen Reiches vom Kaiser ernannt.[5]) Alle anderen bei den Verwaltungsbehörden der Post und Telegraphie erforderlichen Beamten, also mit die Unterbeamten, werden von den Einzelregierungen ernannt, falls nicht vertragsmäßig auch diese Ausstellung vom Gliedstaate auf das Reich übertragen worden ist. Da die den Einzelstaaten überlassene Anstellungs-

---

[2]) vgl. Art. 56 RV.

[3]) Art. 48 RV.

[4]) Art. 50.

[5]) Art. 50 Abs. 4.

befugnis notwendig nur ein Beaufsichtigungs- und Gesetzgebungsrecht des Reiches gemäß Art. 4 Nr. 10 RV. zur Folge hat, scheidet die Vertretung insoweit aus, während sie für die vom Kaiser ernannten Beamten bestehen bleibt.

2. Die unter 1 aufgestellten allgemeinen Regeln gelten nicht für Bayern und Württemberg. Beide Staaten haben noch eigene Postverwaltungen. Die Kompetenz des Reiches erstreckt sich hier nur auf die „Gesetzgebung über die Vorrechte der Post und Telegraphie, auf die Gesetzgebung über die rechtlichen Verhältnisse beider Anstalten zum Publikum und die Portofreiheiten sowie das Posttaxwesen, ferner auf die Regelung des Post- und Telegraphenverkehrs mit dem Ausland". Die Spezialvertretung ist in dem gekennzeichneten Umfange nicht statthaft. Eine Stellvertretung würde gleichwohl eintreten können in dem Falle, wenn das Reich mit den privilegierten Staaten in eigenem Namen in dieser Beziehung Verträge abschließen würde.

V. Bezüglich des Justizamtes ist zu erwähnen, daß die Gerichte größtenteils Landesbehörden sind. Dem Reiche steht nur ein Beaufsichtigungs- und Gesetzgebungsrecht zu.[6]) Die Verwaltung ist den Einzelstaaten überlassen. Eine Ausnahmestellung nehmen nur die Reichskonsulats- und Kolonialgerichte ein. Sie sind Reichsbehörden, die Verwaltung ist Reichsverwaltung.

Eine Vertretung durch den Staatssekretär des Reichsjustizamtes ist deshalb in deren Geschäftskreise möglich, bei den übrigen Gerichten ist sie jedoch ausgeschlossen.

VI. Das Reichseisenbahnamt hat innerhalb der durch die Verfassung bestimmten Zuständigkeit des Reichs:

---

[6]) vgl. Art. 4 Ziff. 11—13.

1. das Aufsichtsrecht über das Eisenbahnwesen wahrzunehmen;[7])

2. für die Ausführung der in der Reichsverfassung enthaltenen Bestimmungen sowie der sonstigen auf das Eisenbahnwesen bezüglichen Gesetze und verfassungsmäßigen Vorschriften Sorge zu tragen;

3. auf die Abstellung der in Hinsicht auf das Eisenbahnwesen hervortretenden Mängel und Mißstände hinzuwirken.

Die Verwaltung der einzelnen Staatsbahnen liegt jedoch immer in den Händen der Gliedstaaten. Eine Spezialvertretung ist deshalb unstatthaft.

VII. Die Finanzen des Reiches befinden sich nur teilweise in dessen eigener Verwaltung, so bei der Reichshauptkasse, dem Münzmetalldepot, dem Reichskriegsschatz, dem Reichsinvalidenfonds und den Reichsschulden. Bei den beiden letzten Behörden ist die Vertretung jedoch auch insoweit beschränkt, als sie nur zulässig ist, soweit die obere Leitung des Reichskanzlers wirklich reicht.[8])

In den ersten drei Behörden ist sie uneingeschränkt möglich.

Nach Art. 38 RV. fließt der Ertrag der Zölle und der sonstigen Abgaben in die Reichskasse. Die Erhebung und Verwaltung der Zölle und Verbrauchssteuern[9]) ist jedoch jedem Bundesstaate überlassen. Eine Spezialvertretung ist deshalb auf diesem gesamten Gebiete unzulässig.

VIII. Das Reichskolonialamt unter Leitung eines Staatssekretärs ist durch den erwähnten Erlaß v. 17. 5. 1907[10]) zu

---

[7]) vgl. Art. 41—47 RV.

[8]) vgl. §§ 11, 12 des Gesetzes v. 25. 5. 1873.

[9]) vgl. Art. 35, 36 RV.

[10]) vgl. RGBl. 1907 S. 239.

einer dem Reichskanzler unmittelbar unterstellten Zentralbehörde gebildet worden. Die Stellvertretung ist deshalb im gesamten Umfange zulässig.

§ 8.

Wirkung der Stellvertretung.

Die wesentlichste Wirkung des Stellvertretungsgesetzes liegt in der Entlastung des Reichskanzlers durch Einschränkung seiner Geschäftslast.[11]) Nach Art. 17 RV. hat er die kaiserlichen Anordnungen und Verfügungen, die im Namen des Reiches erlassen werden, zwecks ihrer Gültigkeit gegenzuzeichnen und durch diesen Akt die Verantwortlichkeit zu übernehmen. In diesem Verfassungsartikel ist das Prinzip der absoluten Zentralisation der Reichsverwaltung ausgesprochen. Der Reichskanzler ist als einziger Reichsminister proklamiert. Als solcher trägt er allein die konstitutionelle Verantwortlichkeit für den gesamten Umfang der Reichsgeschäfte. Vor Erlaß des Stellvertretungsgesetzes wurden nun zwar auch schon Anordnungen und Verfügungen des Kaisers durch andere Reichsbeamte[12]) in Vertretung des Reichskanzlers kontrasigniert[12a]) und in dieser Gestalt amtlich verkündet, aber die Verantwortlichkeit für die Tätigkeit dieser Beamten wurde von dem Kanzler selbst dem Bundesrate und Reichstage gegenüber getragen. Da der Kanzler infolge der zu großen Überhäufung mit Amtsgeschäften physisch gar nicht in der Lage war, alle Anordnungen und Verfügungen, die durch die Vertreter gegengezeichnet wurden, zu kon-

[11]) vgl. Smend S. 335; Joël S. 787.

[12]) vgl. Mot.

[12a]) Bismarck in der Reichstagssitzung v. 5. 3. 1878, Annalen 1878 S. 505.

trollieren, aber gleichwohl die Verantwortlichkeit übernehmen mußte, so wurde der Erlaß des Gesetzes notwendig, das allein dem Bedürfnis einer Entlastung des Kanzlers gerecht werden konnte. Im Wortlaut des Gesetzestextes ist deshalb in Anlehnung an Art. 17 RV. als zur Stellvertretung geeignet die zur Gültigkeit der Anordnungen und Verfügungen des Kaisers erforderliche Gegenzeichnung sowie die sonstigen dem Kanzler durch die Verfassung und die Gesetze des Reichs übertragenen Obliegenheiten aufgeführt. Aus dem Wortlaute des § 1 des Stellvertretungsgesetzes ergibt sich das zwar nicht, es muß dies aber aus dem ganzen Zwecke des Gesetzes geschlossen werden, das ja gerade eine Entlastung des Kanzlers durch Wegfall der Verantwortlichkeit erstrebte. Eine Gegenzeichnung ohne Übergang der Verantwortlichkeit hatte schon vor Erlaß des Gesetzes bestanden. In den Reichstagsverhandlungen herrschte denn auch völlige Übereinstimmung darüber, daß die Verantwortung auf die Vertreter übergehen müßte. Abg. Lasker[13]) erklärte, die Verantwortlichkeit der Vertreter ergebe sich schon aus der Wahl des Wortes „Obliegenheiten", da „zu diesen Obliegenheiten auch die Verantwortlichkeit für alle Regierungsakte, welche überhaupt der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers unterlägen, gehöre". Der Abg. Haenel[14]) eröffnete die Debatte über das Gesetz mit der Erklärung, „er diskutiere keinen Augenblick die Voraussetzung, daß überall da, wo in der Vorlage von Stellvertretung die Rede ist, in welcher Wendung es sei, dies überall identisch sei mit entsprechender Übertragung der Verantwortlichkeit von seiten des Reichskanzlers.

---

[13]) vgl. Stenogr. Ber. S. 389.

[14]) Ebenda S. 322.

Wenn diese Voraussetzung nicht bestünde, hieße der Entwurf nichts anderes als eine ganz einseitige Entlastung der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und ein Abbruch der verfassungsmäßigen Rechte des Reichstages". Abg. v. Bennigsen vertrat den gleichen Standpunkt mit den Worten: „Soll dieses Gesetz überhaupt einen Fortschritt enthalten, soll es überall, was doch ein wesentlicher Teil der Veranlassung und ein Hauptzweck desselben ist, eine wirkliche Geschäftserleichterung für den Kanzler herbeiführen, so muß meiner Meinung nach ganz unzweifelhaft für diejenigen, sei es bei allgemeiner Vertretung, sei es bei Stellvertretung des Kanzlers in einzelnen Verwaltungszweigen, welche als Stellvertreter Handlungen vornehmen, etwa Kontrasignaturen oder andere Verwaltungsakte, so viel klar sein, daß derjenige, welcher als Stellvertreter handelt, soweit nicht der Kanzler selbst bei Handlungen mitwirkt, daß dieser Stellvertreter bei Kontrasignaturen und bei anderen Verwaltungsakten verantwortlich ist und gerade er und nur er".[15])

Der damalige Reichskanzler v. Bismarck bestätigte die Ansicht v. Bennigsens, indem er erklärte, derjenige Stellvertreter, der eine Verfügung oder einen Erlaß gegenzeichne, sei allein für das, was er kontrasigniere,[16]) verantwortlich. Wie Smend[17]) richtig hervorhebt, ist durch § 4 Abs. 2 des Gesetzes v. 4. 7. 1879 betr. die Verfassung und Verwaltung Elsaß-Lothringens ein weiterer Beweis für die Richtigkeit der oben vertretenen Ansicht erbracht worden. Dort ist dem Staatssekretär in Vertretung des Statthalters (als dem Reichsminister) „das Recht und die Verantwortlichkeit in dem

[15]) Stenogr. Ber. S. 330, 331.

[16]) vgl. Joël S. 788.

[17]) S. 336 Anm. 1.

Umfange, wie ein dem Reichskanzler nach Maßgabe des Gesetzes v. 17. 3. 1878 substituierter Stellvertreter sie hat", übertragen worden. Diese Verantwortlichkeit kann nur eine konstitutionelle sein, da die disziplinäre als jeden Beamten treffende nicht in Betracht kommen kann. Rückschließend findet man so den entsprechenden Sinn des Stellvertretungsgesetzes.

Aus obigem ergibt sich, daß nach Erlaß des Stellvertretungsgesetzes die Verantwortlichkeit auf die Vertreter in dem Umfange ihrer Tätigkeit als Vertreter übergegangen ist. Sie sind für ihre Handlungen nach außen und nach innen selbst verantwortlich. Sie tragen dem Reichstage gegenüber für die Regierungsakte und für den gedeihlichen Geschäftsgang ihres Ressorts die Verantwortung. Indem so der Reichskanzler von seiner Verantwortlichkeit teilweise befreit wurde, verließ man anscheinend das Prinzip der absoluten Zentralisation, das in Art. 17 RV. normiert ist; die Stellvertreter rückten zu ministerähnlichen Behörden empor. Sie wurden verantwortliche Unterminister.[18]) Doch nur scheinbar[19]) ist der Reichskanzler in seiner bisherigen Machtsphäre beschränkt worden. Denn einmal bleibt er trotz der Verantwortlichkeit der Stellvertreter für den allgemeinen Gang der Politik, für den gesamten Umfang aller Reichsgeschäfte im ganzen verantwortlich,[20]) vor allem aber ist ihm durch § 3 des Stellvertretungsgesetzes die Möglichkeit gegeben, jede Amtshandlung auch während der Dauer der Stellvertretung selbst vorzunehmen. Er ist berechtigt, falls seiner Meinung nach

---

[18]) vgl. Seydel, Art. „Reichskanzler" S. 130; Laband Bd. 1 S. 359.

[19]) vgl. Smend S. 336/37.

[20]) Soweit nicht der Generalstellvertreter die Verantwortlichkeit auf sich nimmt.

die Anordnungen des Vertreters sich in einer falschen Richtung bewegen, dem Vertreter das weitere Handeln in dieser Art zu untersagen.[21]) Er kann auch durch eigene Verfügungen die Anordnungen des Vertreters wieder aufheben. Positive Anweisungen bezüglich des Inhaltes ihrer Stellvertretungsfunktionen kann er jedoch nicht geben.[22]) Die Einwirkung des Kanzlers auf den Stellvertreter, insoweit sie zulässig ist, hat zur Folge, daß sie die Verantwortlichkeit des Vertreters auf den Kanzler ipso iure wieder zurückfallen läßt.

Im übrigen kommen für die Verantwortlichkeit der Stellvertreter die gleichen Grundsätze zur Anwendung wie für den Reichskanzler selbst, nur mit der Abänderung, die sich daraus ergibt, daß die Stellvertreter Untergebene des Reichskanzlers sind.

§ 9.

Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers.

Die einzige gesetzliche Grundlage für die Beantwortung der Frage nach dem Wesen, Umfang und der juristischen Natur der Verantwortlichkeit des Kanzlers findet sich in Art. 17 RV., wonach die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers im Namen des Reiches erlassen werden und zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers bedürfen,

---

[21]) vgl. Joël S. 790; Smend S. 337.

[22]) Arndt freilich vertritt die Ansicht, daß der Kanzler hierzu berechtigt ist (vgl. Reichsstaatsrecht S. 636). Diese Konsequenz ergibt sich aber aus seiner falschen Ansicht über die Verantwortlichkeit der Vertreter. Er nimmt als einziger in der Literatur an, daß die Verantwortlichkeit auf die Vertreter nicht übergehe (vgl. Komm. S. 145). „Die Stellvertreter sind nur für die Gesetzmäßigkeit ihrer Handlungen verantwortlich, die politische (konstitutionelle) Verantwortlichkeit liegt in allen Fällen nur dem Reichskanzler ob."

welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt.[1]) Durch diese Bestimmung ist die Bedeutung des Kanzlers plötzlich die „eines kontrasignierenden Ministers geworden".[2]) Im Art. 17, dessen ganze Tragweite erst durch Interpretation gefunden werden kann, ist ausgesprochen das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit für das Reich. Wie jeder Beamte ist auch der Kanzler als höchster Beamter des Reiches einer zivil- und strafrechtlichen Verantwortlichkeit unterworfen. Diese Verantwortlichkeit bleibt in der folgenden Erörterung unberücksichtigt. Durch Abs. 2 des Art. 17 wird aber die sogen. „Ministerverantwortlichkeit" begründet. Sie ist von jeder anderen Verantwortlichkeit wesensverschieden, trifft nur den Minister.[3]) Der Hauptunterschied von der jeden Beamten treffenden Verantwortlichkeit ist darin zu finden, daß jeder Beamte für seine Handlungen verantwortlich gemacht wird, während der Minister durch die Gegenzeichnung auch die Verantwortlichkeit für eine zweite Person, den Monarchen, zu tragen hat. Das Wesentliche an der Ministerverantwortlichkeit ist, daß sie von den Ständen kraft eigenen Rechts geltend gemacht wird.[4]) Der Monarch ist, wie bereits erwähnt, sakrosankt, er ist frei von aller rechtlichen Verantwortung, er kann nicht zur Verantwortung für seine Handlungen gezogen werden.[5]) Zur Aufrechterhaltung des Grundgesetzes der Verfassung war deshalb der Rechtssatz zu normieren, daß keine Anordnung des Monarchen in Regierungs-

[1]) vgl. Sauter S. 2ff.; Frormann S. 60.

[2]) vgl. Seydel, Reichsministerien S. 133ff.

[3]) vgl. v. Rehm, Geschichte der Staatsrechtsw. S. 326.

[4]) vgl. Mayer, Sächs. Staatsrecht S. 214; vgl. auch Jellinek, Regierung und Parlament S. 9.

[5]) vgl. Binding, Die rechtliche Stellung des Deutschen Kaisers im heutigen Deutschen Reiche S. 12.

angelegenheiten Rechtsgültigkeit erlange, die nicht durch die Kontrasignatur des verantwortlichen Ministers gedeckt sei.

Die sich aus Art. 17 RV. durch Interpretation ergebenden Rechtssätze sind fast sämtlich in der Literatur bestritten. So wird die Verantwortlichkeit des Art. 17 RV. von Vertretern der einen Richtung als konstitutionelle, rechtliche angesehen, die Gegner dieser Anschauung erblicken in ihr jedoch nur eine „moralische", „politische", „parlamentarische" oder „historische". Laband z. B. erklärt[6]):

„Die Verantwortlichkeit ist nicht zu einem Rechtsinstitut gestaltet; es fehlt an Anordnungen, worauf sie sich erstreckt, wer befugt ist, sie geltend zu machen, welches Verfahren dabei einzuhalten ist, welche Wirkungen mit ihr verknüpft sind. Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers ist daher nur ein politisches Prinzip, das seiner Verwirklichung durch Rechtssätze noch harrt, welches aber als solches doch nicht ganz wirkungslos ist, sondern die sogen. politische oder parlamentarische Verantwortlichkeit des Reichskanzlers begründet. Die praktische Folge derselben besteht im wesentlichen darin, daß der Reichskanzler sich der politischen Notwendigkeit nicht entziehen kann, auf Angriffe gegen seine Geschäftsführung im Bundesrate dem Reichstag Rede zu stehen".

Die gleiche Ansicht Labands vertreten teilweise ohne Angabe von Gründen v. Martitz,[7]) v. Mohl,[8]) v. Rönne,[9]) Pistorius,[10]) Reichard.[11])

---

[6]) Staatsrecht Bd. 1 S. 355.

[7]) Betrachtungen S. 131, 133.

[8]) Das deutsche Reichsstaatsrecht S. 395 ff.

[9]) Reichsstaatsrecht Bd. 1 S. 297.

[10]) Die Staatsgerichtshöfe und die Ministerverantwortlichkeit S. 203.

[11]) S. 43.

Für eine rechtliche erklären die Verantwortlichkeit des Art. 17 RV. Georg Meyer,[12]) Haenel,[13]) Zorn,[14]) Schulze,[15]) Rosenberg,[16]) v. Frisch.[17]) Letztgenannte berufen sich zum Beweise der Richtigkeit ihrer Ansicht auf die Verfassung. Diese enthalte Rechtssätze und sei dazu bestimmt, Rechtsverhältnisse zu regeln. Wenn in ihr eine Verantwortlichkeit des Reichskanzlers bestimmt sei, so wäre diese natürlich eine rechtliche. Nicht spreche gegen die Richtigkeit der Umstand, daß die Folgen einer ministeriellen Verfehlung auf dem Rechtswege nicht geltend gemacht werden könnten. Die Erzwingbarkeit sei nicht ein Essentiale des Begriffes Recht.[18]) Art. 17 RV. sei eine lex imperfecta. Eine Pflicht bleibe jedoch Rechtspflicht, auch wenn sie nicht erzwingbar sei. Beizupflichten ist den Ausführungen Haenels, der in der Reichstagssitzung v. 9. 3. 1878 bemerkte:

„Es ist in der gestrigen und in früheren Debatten zu wiederholten Malen gesagt worden, daß die Verantwortlichkeit, die unsere Reichsverfassung bisher an den Reichskanzler anknüpft, lediglich eine historisch-politische sei oder, wie man sich sogar ausgedrückt hat, nur eine moralische. Hiergegen muß ich entschieden Widerspruch erheben. Was in einer Verfassungsurkunde steht und bestimmt wird, ist die Regelung eines Rechtsverhältnisses. Die Verantwortlichkeit ist eine juristische und rechtliche nach unserer Verfassung, nicht bloß eine moralische".

---

[12]) Lehrb. des deutschen Staatsrechts S. 622.

[13]) Studien Bd. 2 S. 342.

[14]) Bd. 1 S. 258.

[15]) Bd. 1 S. 93.

[16]) Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers S. 22ff.

[17]) S. 315.

[18]) Die organische Bedeutung der Art. 15 u. 17 RV. S. 4—35.

Um zu einer richtigen Entscheidung der vorliegenden Streitfrage zu gelangen, ist erforderlich, zunächst den Unterschied der parlamentarischen Ministerverantwortlichkeit von der rechtlichen klar zu kennzeichnen. Unter parlamentarischer Verantwortlichkeit ist zu verstehen die Verpflichtung des Ministers, im Parlamente anläßlich dessen öffentlichen Verhandlungen und Beschlüssen Kritiken seines Verhaltens während seiner amtlichen Tätigkeit mit anzuhören und sich darauf zu erklären.[19]) Die Mitglieder der Stände können alle Mißstände des Staates im Parlamente vollkommen frei zur Sprache bringen und genießen dabei den Schutz der Verfassung. Die Reichsverfassung erklärt z. B. Art. 30: Kein Mitglied des Reichstags darf zu irgendeiner Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen der in Ausführung seines Berufes getanen Äußerungen gerichtlich oder disziplinarrechtlich verfolgt oder sonst außerhalb der Versammlung zur Rechenschaft gezogen werden.[20]) Die Wirkung einer Nichtbeantwortung seitens des Ministers ist in der Verfassung und auch sonst nicht geregelt. Im Gegensatze zur parlamentarischen Verantwortlichkeit ist in der rechtlichen zu erblicken die Geltendmachung der Ministerverantwortlichkeit in einem gesetzlich geregelten Verfahren durch die Stände vor einem besonders zu diesem Zwecke bestimmten Gerichtshof.[21]) Ein besonderer Gerichtshof, durch dessen Urteil erst die Verantwortlichkeit realisiert werden kann, ist nötig, da die der Ständeversammlung zustehenden gewöhnlichen parlamentarischen Mittel, wie z. B. das Beschwerderecht, nicht genügen. Nach der erwähnten Ein-

[19]) vgl. auch Mayer S. 214.

[20]) vgl. auch § 11 StGB.

[21]) vgl. Mayer S. 214: „Die ständische Geltendmachung der Ministerverantwortlichkeit im förmlichen Rechtsverfahren".

teilung ist die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers auf Grund des Art. 17 RV. als parlamentarische anzusehen, denn die Ministerverantwortlichkeit des Reichskanzlers kann nicht im förmlichen Rechtsverfahren geltend gemacht werden.

Was den Umfang der Verantwortlichkeit des Kanzlers anlangt, so ist folgendes zu bemerken.

Nach der herrschenden Meinung ist er zunächst für alle vom Kaiser erlassenen und von ihm selbst gegengezeichneten Regierungsakte verantwortlich.[22]) Ferner ist er wegen jeder Verfassungsverletzung, die unter seiner Mitwirkung erfolgt ist, ohne Rücksicht darauf, „ob die Verletzung einen mehr oder weniger wichtigen Punkt der Verfassung betroffen hat",[23]) und ob die Verletzung in der positiven Zuwiderhandlung gegen die Verfassung oder in der Unterlassung[24]) einer Handlung besteht, die in der Verfassung angeordnet ist, verantwortlich. Z. B. würde sich der Kanzler auch dann einer Verfassungsverletzung schuldig machen, wenn er die Zusammenberufung des Reichstages innerhalb der gesetzlichen Frist unterließe.[25])

Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers erstreckt sich auf seine gesamte Amtstätigkeit als Reichsminister, insbesondere darauf, „daß die gesamte amtliche Tätigkeit der Reichsbehörden den Gesetzen des Reiches gemäß geschieht und von den einheitlichen Grundgedanken der äußeren und inneren

---

[22]) Laband, Die Verkündigung von Rechtsverordnungen des Bundesrates S. 321.

[23]) vgl. Gerber S. 184.

[24]) Wäre der Reichskanzler hierfür nicht verantwortlich, so könnte er sich durch Unterlassung der Gegenzeichnung der Verantwortlichkeit entziehen.

[25]) vgl. Art. 14, 25, 26 RV.

Politik, welche das Reich verfolgt, durchdrungen ist".[26]) Sie erstreckt sich grundsätzlich auf alle kaiserlichen Regierungshandlungen, die im Namen des Reichs vorgenommen werden. So ist er z. B. verantwortlich für die völkerrechtliche Vertretung des Reichs durch den Kaiser, für Kriegserklärungen und Friedensschlüsse, für Eingehung von Bündnissen und anderen Verträgen mit fremden Staaten, für Berufung, Eröffnung und Schließung des Bundesrats und Reichstags, für die Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze, für die Überwachung und Ausführung derselben, für Ernennung und Entlassung der Reichsbeamten usw.

Des näheren kann im Rahmen der vorliegenden Abhandlung nicht auf die einzelnen, zum größten Teile bestrittenen Materien der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers eingegangen werden. An dieser Stelle mag nur noch einiges über seine Verantwortlichkeit bei mündlichen Handlungen[27]) des Kaisers gesagt werden. Diese können natürlich vom Kanzler nicht gegengezeichnet werden. Aber gleichwohl hat für sie der Kanzler die Verantwortlichkeit zu übernehmen, vorausgesetzt, daß diese Akte den Charakter von Regierungshandlungen haben.[28]) Dies ist immer nur dann anzunehmen, wenn die Kundgebung des Kaisers auf den Gang der Politik eine Rückwirkung haben kann.[29])

---

[26]) vgl. Laband Bd. 1 S. 355.

[27]) Hierher gehören z. B. die Thronrede, offizielle Ansprachen und Empfang von Gesandtschaften.

[28]) vgl. Reichard S. 77.

[29]) vgl. v. Frisch S. 365. Vgl. Bülows Rede in den Stenogr. Ber. S. 7409 (Reichstagssitzung v. 19. 1. 1903): „Ich werde es aber niemals ablehnen, die Verantwortlichkeit zu übernehmen für die Rückwirkung, welche persönliche Kundgebungen haben können auf den gesamten Gang

v. Bismarck äußerte sich über seine Verantwortlichkeit als Reichsminister in der Reichstagssitzung v. 1. 12. 1874[30]) dahin:

„Darin darf meines Erachtens die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers nicht gesucht werden, daß jede spezielle Maßregel innerhalb des ganzen Bezirks, für den er verantwortlich ist, ganz als von ihm herrührend und gebilligt angesehen wird. Ich bin meines Erachtens dafür verantwortlich, daß an der Spitze der einzelnen Zweige der Reichsverwaltung Leute stehen, die nicht nur dazu befähigt sind, sondern die ihre Verwaltung auch im großen und ganzen in der Richtung des Stromes führen, den das deutsche politische Leben nach der augenblicklichen Richtung des deutschen Geistes und der deutschen Geister zu laufen genötigt ist, daß kein Zwiespalt nicht nur innerhalb der verschiedenen — lassen Sie mich einmal den Ausdruck gebrauchen — Reichsministerien, sondern auch kein dauernder prinzipieller Zwiespalt innerhalb der großen Körperschaften, die dem Reiche seine Gesetze und Einrichtungen geben, einniste, auch kein Mißtrauen und keine Feindschaft zwischen den einzelnen Bundesgliedern, im wesentlichen aber dafür, daß an jeder Stelle, die zu besetzen ist, jemand steht, der tanti ist, diese Geschäfte zu besorgen. Für alle Einzelheiten mir die Verantwortlichkeit zuzumuten, das wäre ungerecht und wäre Übermenschliches von mir verlangt".

---

der Politik, denn ich bin dem Bundesrat wie diesem hohen Hause verantwortlich für eine Führung der Geschäfte, welche weder den äußeren noch den inneren Frieden des Reiches gefährdet".

[30]) Stenogr. Ber. 1874/75 S. 421; v. Frisch S. 317.

§ 10.

Beendigung der Stellvertretung.

Analog der Bestimmung des Art. 15 RV. enthält auch das Stellvertretungsgesetz keine Angaben über die Beendigung der Stellvertretung.

Nach für Mandatsverhältnisse allgemein gültigen Grundsätzen sind folgende Ursachen, die zur Beendigung der Stellvertretung führen, zu nennen.

1. Die Substitution kann zunächst rückgängig gemacht werden durch kaiserlichen Aufhebungsbeschluß,[1]) falls die die Vertretung verursachende Behinderung des Kanzlers in Wegfall geraten ist.[2]) Diese kaiserliche Verordnung setzt voraus, daß ein dahingehender Antrag des Kanzlers beim Kaiser eingegangen ist.[3]) Denn nach herrschender Ansicht kann die Stellvertretung nur auf demselben Wege, auf dem sie eingeführt ist, auch wieder aufgehoben werden.[4])

Der soeben genannte Grund hat praktische Bedeutung allein bei dem Gemeinvertreter, da allein dieser für eine wirklich nur vorübergehende Behinderung des Kanzlers ernannt wird.

Die Spezialvertretung ist, wie oben ausgeführt, ihrer ganzen Natur nach zu einem Dauerzustand geworden, insofern die Behinderung des Kanzlers bei dem stetig wachsenden Geschäftskreis der einzelnen Reichsämter eine dauernde sein wird. Die Spezialvertreter bleiben nach Wegfall der Spezialvertretung die Vorstände ihrer Behörden auch für die Zukunft.

---

[1]) vgl. Bauer S. 56.

[2]) vgl. Smend S. 334.

[3]) vgl. Joël S. 793.

[4]) vgl. Stenogr. Ber. S. 331, 341.

Dieses Verhältnis zwingt sonach den Kaiser, den Vorstand der Behörde zu entlassen, falls er einen neuen Spezialvertreter ernennen will.

2. Selbstverständlich wird durch den Tod des Stellvertreters ipso iure das Stellvertretungsverhältnis beendigt.

3. Das gleiche gilt vom Tode des Kanzlers wie von dessen Ausscheiden aus dem Amte durch Entlassung oder Pensionierung,[5]) denn die Vertreter sind nur als persönliche Stellvertreter aus besonderem Auftrag des Kaisers ernannt.

4. Wie jeder Staatsdiener jederzeit befugt ist,[6]) durch seinen Rücktritt unter Verzicht auf alle Rechte und Pflichten aus dem Dienstverhältnis zu scheiden, ist dies auch von den Vertretern des Reichskanzlers anzunehmen. Dieses Rücktrittsrecht besteht nach Theorie und Praxis auch da, wo das Gesetz nichts davon sagt. Das erklärt sich nur so, „daß es als stillschweigender Inhalt des Anstellungsaktes gilt".[7]) Der Stellvertreter kann deshalb die Vertretung beendigen durch sein Entlassungsgesuch und darauf seitens der Behörde folgenden Entlassungsakt.[8]) Natürlich verliert der Spezialvertreter dann auch seine Eigenschaft als Vorstand der Behörde. Die bloße Aufhebung der ihnen übertragenen Stellvertretungen zu verlangen, sind die Stellvertreter nicht berechtigt,[9]) da es sonst dem Kanzler unmöglich gemacht wäre, einen neuen Stellvertreter sich zu verschaffen.

5. Die Pensionierung des Stellvertreters hat ipso iure die Beendigung der Stellvertretung zur Folge. Denn Vor-

---

[5]) vgl. Joël S. 793.

[6]) vgl. Mayer Bd. 2 S. 230ff.; Joël S. 793, 714.

[7]) vgl. wörtlich Mayer S. 230.

[8]) vgl. Mayer S. 231.

[9]) vgl. Joël S. 794.

aussetzung für die Innehabung einer Stellvertretung ist ja gerade bei den Spezialvertretern, daß sie die Vorstände der obersten Reichsbehörden sind.

6. Aus den soeben angeführten Gründen endigt die Stellvertretung auch bei einem strafgerichtlichen oder Disziplinarverfahren und hierauf folgendem Verlust der bekleideten Ämter.[10]) Wird das Verfahren eingestellt oder werden die Beschuldigten für straffrei erklärt, so können sie natürlich die übernommene Stellvertretung weiter ausüben.

---

[10]) StGB. §§ 33—35; Joël S. 794.

Spezialdruckerei für Dissertationen, Robert Noske, Borna-Leipzig.